

# ANALISA

1985—8

**EMPAT PULUH TAHUN  
INDONESIA MERDEKA:**

**POLITIK  
LUAR NEGERI**



CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

# ANALISA

Diterbitkan oleh CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) sebagai terbitan berkala yang menyajikan analisa-analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh Staf CSIS. Tetapi ANALISA juga menerima tulisan-tulisan dari luar CSIS dan menyediakan honoraria bagi karangan-karangan yang dimuat. Tulisan-tulisan dalam ANALISA tidak selalu mencerminkan pandangan CSIS.

*Pemimpin Redaksi/  
Penanggung Jawab*

Pande Radja SILALAH

*Dewan Redaksi*

Daoed JOESOEF  
Rufinus LAHUR  
J. PANGLAYKIM  
A.M.W. PRANARKA  
M. Hadi SOESASTRO  
Harry TJAN SILALAH  
Jusuf WANANDI  
Clara JOEWONO  
Kirdi DIPOYUDO  
A. Sudiharto DJIWANDONO  
Djisman S. SIMANDJUNTAK  
J. Soedjati DJIWANDONO  
Ronald NANGOI

*Redaksi Pelaksana*

Pande Radja SILALAH  
Ronald NANGOI  
S. TJOKROWARDOJO

STT

SK Menpen RI No. 509/SK/DITJEN PPG/STT/1978,  
tanggal 28 Agustus 1978

ISSN

0126-222X

*Alamat*

*Redaksi* : Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160,  
Telepon 356532, 356533, 356534, 356535

*Tata Usaha* : Biro Publikasi CSIS, Jalan Tanah Abang III/27,  
Jakarta 10160, Telepon 356532, 356533, 356534,  
356535

# ANALISA

TAHUN XIV, NO. 8, AGUSTUS 1985

PENGANTAR REDAKSI	640
EMPAT PULUH TAHUN POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA: PERUBAHAN DAN KESINAMBUNGAN <i>J. Soedjati DJIWANDONO</i>	643
INDONESIA ANTARA TIMUR DAN BARAT <i>A.R. SUTOPO</i>	655
POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA: DIPLOMASI MULTILATERAL <i>Endi RUKMO</i>	667
INDONESIA, ASIA TENGGARA DAN SELATAN <i>Asnani USMAN</i>	678
INDONESIA DAN PASIFIK BARAT DAYA: SELANDIA BARU DAN PAPUA NUGINI <i>Alfian MUTHALIB</i>	687
POLITIK LUAR NEGERI INDONESIA TERHADAP TIMUR TENGAH DAN AFRIKA <i>Kirdi DIPOYUDO</i>	702



## Pengantar Redaksi

*Pada tanggal 17 Agustus 1985 Indonesia sebagai negara merdeka genap berusia empat puluh tahun. Selama kurun waktu empat puluh tahun belakangan ini banyak perubahan telah terjadi yang menyangkut segala aspek kehidupan. Hari kemerdekaan bangsa Indonesia yang keempat puluh ini mempunyai makna yang mendasar karena dapat dijadikan sebagai moment opname strategis dari perjuangan bangsa Indonesia. Pada saat sekarang kita secara sadar perlu menengok ke belakang, menelaah pengalaman perjalanan bangsa selama empat puluh tahun belakangan ini, memahami keadaan kehidupan bangsa dan negara kita saat ini sehingga berdasarkan hal tersebut kita berusaha membangun wawasan ke depan untuk membuka cakrawala dan meneruskan perjalanan sejarah bangsa kita yang sesuai dengan cita-cita inasarakat Indonesia.*

*Menyadari pentingnya pengkajian terhadap pengalaman di masa lalu sebagai masukan bagi perumusan penentuan langkah-langkah di masa mendatang, ANALISA dalam dua kali penerbitannya yaitu untuk bulan Agustus dan September akan menampilkan tema yang berkaitan dengan pengalaman kita sebagai bangsa yang merdeka selama empat puluh tahun. Berhubung masalah yang dapat dikupas cukup banyak dan beraneka ragam, maka ANALISA bulan Agustus ini secara khusus menyoroti Politik Luar Negeri Indonesia dengan menyajikan enam buah tulisan. Penerbitan tulisan-tulisan dalam ANALISA ini adalah merupakan suatu langkah pendahuluan, karena tulisan tersebut bersama dengan tulisan-tulisan lainnya direncanakan akan diterbitkan dalam bentuk buku.*

*Artikel pertama dengan judul "Empat Puluh Tahun Politik Luar Negeri Indonesia: Perubahan dan Kesenambungan" ditulis oleh J. Soedjati DJIWANDONO. Dalam tulisan ini penulis mengemukakan bahwa dalam jangka waktu empat puluh tahun terakhir ini telah terjadi perkembangan ataupun perubahan politik luar negeri Indonesia dan hal ini ditentukan oleh berbagai faktor baik yang bersifat intern maupun ekstern. Pelaksanaan politik luar negeri Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan hingga sekarang ditandai oleh faktor-faktor yang sifatnya konstan dan berkesinambungan. Sehubungan dengan ini penulis secara jelas menyoroti asas bebas aktif pada masa Orde Lama dan Orde Baru. Penyelewengan Orde Lama dalam bidang politik luar*

*negeri adalah karena pemikiran dasar tentang konstelasi politik internasional pada periode tersebut jauh menyimpang dari realitas dunia sedang di lain pihak salah satu koreksi pokok atas pelaksanaan politik luar negeri dalam pemerintahan Orde Baru adalah penegasan bahwa sifat politik luar negeri Indonesia adalah mengabdikan pada kepentingan nasional dan amanat penderitaan rakyat. Menurut penulis, bagaimanapun politik luar negeri bebas aktif perlu tetap dilandasi oleh realisme dan pragmatisme yang memerlukan kesinambungan dinamis dengan perubahan yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan.*

*A.R. SUTOPO dalam tulisannya yang berjudul "Indonesia Antara Timur dan Barat" secara terinci membahas eksistensi politik luar negeri Indonesia dalam menghadapi realitas internasional yang berkaitan dengan pertentangan Timur-Barat. Salah satu hal yang menarik dalam tulisan ini adalah bagaimana prosesnya Indonesia menempatkan diri dalam menghadapi pertentangan antara Timur dan Barat. Oleh penulis dikemukakan bahwa hubungan dengan negara-negara sosialis pada umumnya tampak menonjol dalam usaha Indonesia mencapai tujuan politik, misalnya untuk memperoleh pengakuan kemerdekaan, masalah pemberontakan regional, soal Irian Barat dan konfrontasi dengan Malaysia. Tetapi ini tidak berarti negara-negara Barat selalu menjadi lawan. Dalam bidang ekonomi khususnya dalam dua dekade terakhir ini Indonesia lebih banyak berhubungan dengan negara-negara Barat ataupun pemilik modal. Dengan demikian segalanya berubah sesuai dengan waktu, tuntutan dan kenyataan dan oleh karenanya tidak mudah dikatakan, kapan Indonesia memihak blok tertentu dan kapan dekat dengan blok lain. Yang jelas Indonesia tidak pernah secara formal melakukan politik persekutuan (aliansi) dengan salah satu pihak dalam pertentangan Timur-Barat tersebut.*

*Tulisan ketiga dari Endi RUKMO secara khusus menyoroti diplomasi yang dilakukan secara multilateral. Dalam tulisannya yang berjudul, "Politik Luar Negeri Indonesia: Diplomasi Multilateral," penulis mengemukakan bahwa beberapa diplomasi yang bersifat multilateral telah memberi hasil-hasil tertentu bagi Indonesia baik yang dapat dikategorikan menguntungkan maupun justru sebaliknya. Selanjutnya penulis mengemukakan bahwa setelah Soeharto menggantikan Soekarno, Pemerintah Orde Baru berusaha mengarahkan politik luar negeri secara lebih positif dan sebagai contoh adalah penghentian konfrontasi dengan Malaysia dan pembentukan ASEAN. Menurut pengamatan penulis, diplomasi multilateral Indonesia dewasa ini dititikberatkan pada kawasan Asia Tenggara khususnya ASEAN. Tetapi hal ini tidak berarti Indonesia mengabaikan diplomasi multilateral di fora lain.*

*Hubungan Indonesia dengan negara-negara yang berada di kawasan Asia Tenggara dan Selatan selama empat dasawarsa terakhir ini selalu mengalami*



pergeseran kalau tidak pasang dan surut. Hampir sejalan dengan tulisan-tulisan yang mendahuluinya, tulisan Asnani USMAN secara lebih terinci mengkaji proses terjadinya pergeseran ataupun pasang surutnya hubungan Indonesia dengan negara-negara yang berada di kawasan Asia Tenggara dan Selatan yang berjudul "Indonesia, Asia Tenggara dan Selatan."

Hubungan Indonesia dengan negara-negara yang berada di Pasifik Barat Daya yaitu Australia, Selandia Baru dan Papua Nugini dalam beberapa tahun terakhir ini semakin banyak menarik perhatian atau semakin tampil ke permukaan. Agar dapat lebih mengerti perkembangan hubungan Indonesia dengan ketiga negara ini Alfian MUTHALIB dalam tulisannya yang berjudul "Indonesia dan Pasifik Barat Daya: Selandia Baru dan Papua Nugini," menguraikan secara lebih terinci bagaimana hubungan Indonesia dengan negara-negara tersebut dan mencoba menjelaskan faktor-faktor utama yang mempengaruhi perkembangan tersebut.

Selama empat puluh tahun terakhir ini negara-negara yang berada di Afrika dan Timur Tengah mempunyai kaitan dengan Indonesia. Sehubungan dengan ini Kirdi DIPOYUDO dalam tulisannya yang berjudul "Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Timur Tengah dan Afrika," menganalisa politik luar negeri Indonesia dengan negara-negara tersebut. Dalam uraiannya penulis mencoba membagi sejarah hubungan dengan negara tersebut dalam dua kurun waktu dan selanjutnya berdasarkan penggolongan tersebut membahas perkembangan yang terjadi dengan mengemukakan faktor-faktor yang mempengaruhinya.

Keenam tulisan dalam penerbitan kali ini belum mengkaji seluruh permasalahan politik luar negeri Indonesia selama empat puluh tahun terakhir ini. Namun dari tulisan-tulisan yang dikemukakan oleh para penulis semakin penting artinya yang dikemukakan oleh J. Soedjati Djiwandono, bahwa penerapan politik luar negeri bebas-aktif bagaimanapun perlu tetap dilandasi oleh realisme, pragmatisme dan memerlukan kesinambungan yang dinamis sesuai dengan keadaan dan kebutuhan. Dengan sikap seperti ini tentu Indonesia akan dapat mengarungi masa depan dengan baik.

# **Empat Puluh Tahun Politik Luar Negeri Indonesia: Perubahan dan Kesenambungan**

J. Soedjati DJIWANDONO

Dalam jangka waktu 40 tahun terakhir ini telah kita lihat liku-liku perkembangan dan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia dalam hal gaya, ruang lingkup, titik berat, dan mungkin bahkan arahnya. Dengan kata lain kita telah melihat berbagai perubahan. Perubahan-perubahan itu dapat dipastikan ditentukan oleh berbagai faktor yang bersifat intern maupun ekstern. Tetapi sukar untuk mengetahui dengan pasti faktor-faktor mana yang pada akhirnya lebih menentukan. Dan pemikiran-pemikiran yang akan dituangkan dalam tulisan berikut, yang terutama didasarkan atas pengamatan sejarah, mungkin sekali tidak lepas dari sifat spekulatif dan subyektif tidak saja dalam memberikan analisa atau mencari hubungan sebab-akibat, tetapi bahkan dalam uraian yang sebagian besar akan bersifat deskriptif.<sup>1</sup>

Akan tetapi kendati perubahan-perubahan itu, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia sejak proklamasi kemerdekaan hingga sekarang juga di tandai oleh faktor-faktor yang konstan. Dengan kata lain, politik luar negeri Indonesia selama ini juga ditandai oleh kesinambungan.

---

<sup>1</sup>Masih perlu dilakukan suatu studi atau penelitian yang serius dan mendalam tentang proses perumusan politik luar negeri Indonesia dari masa ke masa. Tetapi telah banyak analisa tentang politik luar negeri dari berbagai pendekatan. Di antaranya Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy 1945-1965* (The Hague: Mouton & Co., 1973), yang merupakan ulasan sejarah yang deskriptif; Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: from Sukarno to Soeharto* (Ithaca: Cornell University Press, 1976), yang mengulas dari segi persepsi; dan Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy* (London: George Allen & Unwin for the Royal Institute of International Affairs, 1983), yang melacak asal-usul praktek politik luar negeri Indonesia dari masa revolusi kemerdekaan. Beberapa model telah dikembangkan untuk menganalisa perumusan politik luar negeri. Di antara buku-buku yang membahas masalah analisa politik luar negeri, salah satu yang terbaru adalah Lloyd Jensen *Explaining Foreign Policy* (Englewood Cliffs, N.J.: Prentice-Hall Inc., 1982).



Meskipun demikian, kesinambungan dan perubahan itu sering kali sukar dipisahkan atau dibedakan. Dalam perubahan akan kita lihat juga kesinambungan dan dalam kesinambungan akan kita lihat perubahan. Lagipula, serangkaian kejadian mungkin kita lihat sebagai perubahan secara substansial dan prinsipial sedang dari segi lain dapat kita anggap sebagai suatu kesinambungan dari segi substansi dan prinsip, dan perubahan yang terjadi hanya sekedar yang menyangkut bentuk atau gaya pelaksanaan.

Politik luar negeri Indonesia pada awal dasawarsa 1950-an, misalnya, sering dilihat sebagai suatu politik luar negeri yang pro-Barat, khususnya di bawah pemerintahan Kabinet Hatta, Natsir, Sukiman, dan Wilopo. Kemudian di bawah Kabinet Ali yang pertama, politik luar negeri Indonesia menjadi kurang pro-Barat.<sup>2</sup> Di bawah pemerintahan Kabinet Burhanuddin, politik luar negeri Indonesia kembali agak pro-Barat, tetapi sejak Kabinet Ali Kedua politik luar negeri Indonesia menjadi semakin anti-Barat dan pro-Timur, khususnya blok Soviet, hingga awal dasawarsa 1960-an, bersamaan dengan perjuangan untuk memperoleh kembali Irian Jaya. Dengan dilancarkannya politik konfrontasi terhadap Malaysia, politik luar negeri Indonesia tetap anti-Barat, tetapi bersamaan dengan itu makin renggang pula hubungan Indonesia dengan blok Soviet dan semakin dekat dengan RRC, hingga jatuhnya Orde Lama pada pertengahan dasawarsa 1960-an.

Jika kita mempergunakan sikap dasar dari segi jarak hubungan dengan Timur dan Barat sebagai ukuran dan sebagai hakikat dari asas politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif, maka kita akan cenderung mengatakan bahwa dalam periode-periode di atas politik luar negeri kita lebih ditandai oleh perubahan-perubahan yang prinsipial daripada kesinambungan. Lebih serius lagi kita dapat mengatakan bahwa periode-periode itu ditandai oleh inkonsistensi, bahkan "penyelewengan." Tetapi jika kita memakai "kepentingan nasional" atau "persepsi tentang kepentingan nasional" atau lebih tepat lagi "persepsi tentang prioritas kepentingan nasional," pelaksanaan politik luar negeri dalam periode-periode yang sama itu didasari oleh kesinambungan meskipun dengan perubahan-perubahan yang menyangkut gaya atau hal-hal lain yang tidak bersifat hakiki atau prinsipial. Hal itu akan demikian lebih lebih jika kita memakai pengertian lain dari asas politik bebas dan aktif, tidak sekedar jarak hubungan dengan Barat dan Timur, sebagai ukuran.

Oleh karena itu penilaian kita tentang pelaksanaan politik luar negeri Indonesia terutama dari segi perubahan dan kesinambungan akan ditentukan

---

<sup>2</sup>Pandangan seperti misalnya dikemukakan dalam Herbert Feith, *The Decline of Constitutional Democracy in Indonesia* (Ithaca, N.Y.: Cornell University Press, 1962), hal. 384-394; lihat juga Russell H. Fifield, *The Diplomacy of Southeast Asia, 1945-1958* (New York: Harper, 1959), hal. 108-166.



oleh ukuran yang kita pergunakan, khususnya pengertian kita tentang asas-asas politik luar negeri Indonesia. Oleh karena itu akan kita tinjau kembali asas-asas pokok politik luar negeri Indonesia dan pelaksanaannya selama 40 tahun ini.

## II

Asas politik luar negeri yang sejak semula hingga sekarang tetap dianut oleh Indonesia di bawah pemerintahan yang mana pun juga adalah asas bebas-aktif. Tetapi asas ini sebenarnya secara resmi baru dimulai dengan pernyataan pemerintah yang disampaikan oleh Bung Hatta selaku perdana menteri di depan Badan Pekerja Komite Nasional Indonesia Pusat (BPKNIP) di Yogyakarta pada tanggal 2 September 1948.<sup>3</sup> Sebelumnya, dalam tahun-tahun pertama revolusi kemerdekaan, politik luar negeri belum dirumuskan secara jelas. Politik luar negeri yang dilaksanakan dalam periode itu, yang terutama mengambil bentuk perundingan-perundingan diplomatik dengan Belanda melalui Inggris sebagai pihak ketiga maupun dalam forum PBB adalah untuk mencapai tujuan pokok yang berupa pengakuan atas kemerdekaan dan kedaulatan Indonesia. Politik itu adalah bagian atau sisi lain dari perjuangan untuk memperoleh kemerdekaan Indonesia. Inilah yang pada waktu itu disebut sebagai "lini pertama," di samping perjuangan senjata sebagai "lini kedua."<sup>4</sup>

Pernyataan Hatta, khususnya yang berkaitan dengan politik luar negeri, disampaikan sebagai jawaban terhadap ajakan kaum komunis yang pada waktu itu tergabung dalam Front Demokrasi Rakyat (FDR) agar Indonesia memihak Uni Soviet dalam pertentangan yang telah timbul pada waktu itu antara Uni Soviet dan Amerika Serikat, yang kemudian kita kenal sebagai pertentangan Timur-Barat atau Perang Dingin. Inti dari asas politik luar negeri yang harus ditempuh Indonesia dalam situasi internasional yang ditandai oleh pertentangan antara dua raksasa atau antara dua kubu itu adalah tidak memihak dan kepercayaan pada diri sendiri. Dalam kata-kata Bung Hatta pada waktu itu antara lain:

"Tetapi mestikah kita bangsa Indonesia, yang memperjuangkan kemerdekaan bangsa dan negara kita, hanya harus memilih antara pro-Rusia atau pro-Amerika? Apakah tak ada pendirian yang lain harus kita ambil dalam mengejar cita-cita kita?

... Pendirian yang harus kita ambil ialah supaya kita jangan menjadi obyek dalam pertarungan politik internasional, melainkan kita harus tetap menjadi subyek yang berhak menentukan sikap kita sendiri, berhak memperjuangkan tujuan kita sendiri, yaitu Indonesia Merdeka seluruhnya.

---

<sup>3</sup>Lihat Mohammad Hatta, *Mendayung Antara Dua Karang* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976).

<sup>4</sup>T.B. Simatupang, *Laporan dari Banaran: Kisah Seorang Prajurit Selama Perang Kemerdekaan* (Jakarta: Penerbit Sinar Harapan, 1980), hal 114.

Perjuangan kita harus diperjuangkan di atas dasar semboyan kita yang lama: Percaya akan diri sendiri dan berjuang atas kesanggupan kita sendiri. Ini tidak berarti bahwa kita tidak akan mengambil keuntungan daripada pergolakan politik internasional. Memang tiap-tiap politik untuk mencapai kedudukan negara yang kuat ialah mempergunakan pertentangan internasional yang ada itu untuk mencapai tujuan nasional sendiri ....<sup>5</sup>

Tetapi kita lihat bahwa asas politik bebas-aktif dalam konteks internasional seperti itu mau tidak mau mengandung sikap ambivalen atau mendua. Di satu pihak politik itu dilandasi oleh kepercayaan pada diri sendiri, pada kekuatan sendiri. Ini bisa dimengerti dalam hal suatu negara yang baru saja memperoleh kemerdekaannya, apalagi melalui suatu perjuangan yang panjang dan penuh pengorbanan seperti Indonesia. Tetapi di lain pihak, negara yang baru saja merdeka menyadari kelemahannya. Oleh karenanya politik bebas-aktif itu juga dilandasi oleh keengganan untuk tidak terlibat dalam pertentangan internasional.

Juga sebagai negara yang baru saja merdeka Indonesia sangat sadar akan kemerdekaan nasionalnya dan peka terhadap penjajahan. Sebab itu politik luar negeri Indonesia pada dasarnya juga anti-kolonialisme, seperti tercermin dalam Pembukaan UUD 1945 yang mulai dengan kalimat "Bahwa sesungguhnya kemerdekaan itu ialah hak segala bangsa dan oleh sebab itu, Penjajahan di atas dunia harus dihapuskan, karena tidak sesuai dengan perikemanusiaan dan perikeadilan." Sebaliknya Indonesia menginginkan persahabatan dengan semua pihak dan bersamaan dengan itu berusaha mendapatkan bantuan yang menguntungkan kepentingannya dari pihak mana pun.

Demikianlah penjelasan lebih lanjut yang diberikan kemudian oleh Bung Hatta atas politik bebas-aktif Indonesia, yang antara lain pernah menulis bahwa tiga tujuan pertama politik luar negeri Indonesia adalah: (a) mempertahankan kemerdekaan rakyat dan menjaga keselamatan negara; (b) untuk mendapatkan dari luar negeri barang-barang keperluan sehari-hari yang diperlukan untuk meningkatkan taraf penghidupan rakyat...; dan (c) untuk mendapatkan perlengkapan pokok untuk membangun kembali apa yang telah hancur atau rusak, dan modal bagi industrialisasi, pembangunan dan mekanisasi sebagian pertanian.<sup>6</sup> Dikatakan, bahwa politik bebas-aktif Indonesia "mencegahnya dari permusuhan dengan salah satu pihak, melindungi diri dari kerugian atas kepentingannya sendiri sebagai akibat sikap memihak, dan memungkinkannya untuk bersahabat dengan segala bangsa atas dasar saling menghormati."<sup>7</sup>

<sup>5</sup>Hatta, *Mendayung*, hal. 17-18.

<sup>6</sup>*Idem.*, "Indonesia's Foreign Policy," *Foreign Affairs* (April 1953), hal. 441.

<sup>7</sup>*Ibid.*, hal. 445.



## III

Dalam masa Orde Baru yang telah berlangsung kira-kira separuh dari umur Republik Indonesia hingga sekarang ini telah menjadi suatu "conventional wisdom" bahwa orde sebelumnya, khususnya yang bersamaan dengan masa Demokrasi Terpimpin, adalah masa segala macam penyelewengan. Oleh sebab itu "Orde Baru lahir dan tumbuh sebagai reaksi dan untuk mengadakan koreksi total atas segala bentuk penyelewengan yang dilakukan pada masa Orde yang berkuasa waktu itu, yaitu yang sekarang disebut Orde Lama."<sup>8</sup>

Dalam bidang politik luar negeri, bentuk-bentuk penyelewengan itu terutama adalah bahwa politik luar negeri pada waktu itu "tidak realistis dan pragmatis, karena terlalu dititikberatkan pada politik luar negeri mercusuar, tanpa memperhatikan kepentingan rakyat yang mendesak."<sup>9</sup> Dengan kata lain, politik luar negeri Orde Lama tidak diabdikan pada kepentingan nasional.

Di samping itu, Orde Lama melaksanakan politik "poros-porosan," yang jelas "bertentangan dengan politik luar negeri kita yang bebas dan aktif dan bertentangan dengan kepentingan nasional kita," serta telah menimbulkan "tabir kecurigaan dan keragu-raguan yang ... memisahkan Indonesia dari kawan-kawan seperjuangannya negara-negara Non-Blok yang juga menjalankan politik bebas dan aktif."<sup>10</sup>

Oleh karena itu, salah satu koreksi pokok atas pelaksanaan politik luar negeri dalam masa Orde Baru adalah adanya penegasan bahwa sifat politik luar negeri Indonesia adalah "Mengabdikan kepada kepentingan Nasional dan Amanat Penderitaan Rakyat."<sup>11</sup> Kemudian pengertian asas politik luar negeri yang bebas aktif ditegaskan kembali antara lain sebagai berikut:

"Bangsa Indonesia berkeinginan untuk melaksanakan 'berkehidupan kebangsaan yang bebas' dalam arti kata bahwa bangsa Indonesia berhak untuk menentukan nasibnya sendiri, berhak untuk menetapkan cara hidupnya sendiri, cara mengatur rumah tangganya sendiri, ini berarti bahwa bangsa Indonesia menolak usaha-usaha campur tangan dan paksaan dari luar, menolak tiap-tiap intervensi dari luar baik terbuka maupun tertutup.

Bangsa Indonesia bebas menentukan pandangan dan sikapnya terhadap bangsa-bangsa lain di dunia ini. ...

---

<sup>8</sup>*Pidato Kenegaraan* Pd. Presiden RI Jenderal Soeharto di Depan Sidang DPR-GR, 16 Agustus 1967 (Departemen Penerangan RI), hal. 12.

<sup>9</sup>*Ibid.*, hal. 34.

<sup>10</sup>*Ibid.*, hal. 41.

<sup>11</sup>Tap MPRS No. XII/1966, pasal 2, ayat 2.

Politik Luar Negeri yang bebas dan aktif, dalam arti kata bebas menetapkan pandangan dan sikap kita terhadap masalah-masalah internasional, bebas dalam arti lepas daripada ikatan-ikatan kekuatan-kekuatan raksasa dunia, yang secara ideologis bertentangan satu sama lain; Aktif dalam arti aktif dan positif memperjuangkan kebebasan dan kemerdekaan, aktif memperjuangkan ketertiban dunia dan aktif ikut-serta menciptakan keadilan sosial di dunia ini. ...

Politik Luar Negeri yang realistis dan pragmatis; realistis dalam arti selalu memperhatikan kenyataan-kenyataan yang ada dalam konstelasi dunia serta penentuan-penentuan kebijaksanaan sesuai dengan kenyataan-kenyataan itu; pragmatis dalam arti penentuan kebijaksanaan yang berguna dan bermanfaat bagi kepentingan nasional kita, dan bagi kepentingan umat manusia, tanpa meninggalkan aspek-aspek idiil Bangsa Indonesia, moral Pancasila. ...<sup>12</sup>

Tetapi jika kita teliti, apa pun bentuk perubahan atau bahkan penyelewengan yang terjadi dalam masa Orde Lama, kita akan lihat juga faktor kesinambungan dan bahkan konsistensi dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia pada waktu itu, sekurang-kurangnya dalam pengertian tertentu. Politik luar negeri setiap negara, sebagai prinsip umum, ditujukan untuk memenuhi kepentingan nasional. Oleh karena itu, sebenarnya pada dasarnya penegasan yang diberikan dalam Tap MPRS No. XII/1966 bahwa politik luar negeri harus diabdikan pada kepentingan nasional adalah sesuatu yang hambar atau usang. Penegasan semacam itu hanyalah berarti bahwa persepsi tentang kepentingan nasional ataupun prioritas kepentingan nasional yang perlu diubah. Ini dapat dilihat dalam ketentuan dalam Tap itu tentang pedoman perjuangan, yaitu pasal 4 ayat 4 yang berbunyi "Pelaksanaan dilakukan dengan keluwesan dalam pendekatan dan penanggapan, sehingga pengarahannya harus untuk kepentingan Nasional terutama peng-ambeg-paramartaan kepentingan ekonomi rakyat."

Meskipun demikian, benar atau salah, atau dengan kata lain apakah orang sependapat atau tidak, atau suka atau tidak, Orde Lama mungkin memang mempunyai persepsi tentang kepentingan nasional atau prioritas kepentingan nasional yang pada waktu itu berbeda dan mengingat latar belakang kondisi dan situasi yang ada pada waktu itu dapat dimengerti. Mungkin dapat dikatakan bahwa asas anti-imperialisme dan kolonialisme<sup>13</sup> politik luar negeri Indonesia menjadi semakin menonjol dan semakin kuat dalam dasawarsa pertama sesudah proklamasi kemerdekaan Indonesia terutama karena masalah Irian

<sup>12</sup>Pidato Kenegaraan, hal. 32-35.

<sup>13</sup>Asas anti-imperialisme dan kolonialisme ini masih ditegaskan dalam Tap MPRS No. XII/1966; Tap ini dinyatakan tidak berlaku lagi oleh Tap MPR No. V/1973 karena telah tertampung dalam GBHN. Tetapi dalam GBHN asas itu hanya dinyatakan secara implisit, yaitu "lebih meningkatkan peranannya dalam membantu bangsa-bangsa yang sedang memperjuangkan kemerdekaannya. ..." Dalam GBHN-GBHN berikutnya asas itu tidak lagi disebut baik secara eksplisit ataupun implisit. Meskipun begitu Pembukaan UUD 1945 tetap mencerminkan asas anti-imperialisme dan kolonialisme.



Barat. Bukan saja belum kembalinya Irian Barat ke dalam wilayah kedaulatan Indonesia merupakan kelanjutan daripada suatu bentuk imperialisme dan kolonialisme, terutama imperialisme dan kolonialisme Barat, tetapi dukungan blok Barat pada umumnya terhadap kedudukan Belanda di satu pihak dan dukungan blok Timur bagi perjuangan Indonesia, membuat sikap anti-imperialisme dan kolonialisme dalam politik luar negeri Indonesia pada waktu itu semakin menjadi militan anti-Barat. Sikap demikian memang dimanfaatkan pula oleh blok Timur, sehingga terjadilah kecenderungan Indonesia untuk semakin condong dan tergantung pada blok Timur.

Dapat dikatakan bahwa persepsi tentang kepentingan nasional, atau lebih tepat tentang prioritas kepentingan nasional pada masa itu adalah kembalinya Irian Barat yang dipandang sebagai kelanjutan daripada revolusi nasional bagi kemerdekaan yang belum selesai. Jelas, bahwa kehidupan perekonomian bangsa tidak diberikan prioritas utama dalam persepsi tentang kepentingan nasional pada waktu itu. "Nation building" dalam pengertian yang luas masih diutamakan.

Dilihat dari segi itu, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia pada waktu itu masih sesuai dengan pengertian bebas dan aktif seperti ditegaskan kembali dalam Pidato Kenegaraan Pejabat Presiden Soeharto pada tanggal 16 Agustus 1967, yang merupakan koreksi atas pelaksanaan politik luar negeri Orde Lama seperti dikutip di atas. Demikian pula halnya dengan politik luar negeri Indonesia dalam masa Orde Baru sekarang ini, yang dalam beberapa hal, khususnya dalam bidang ekonomi dan perdagangan, lebih condong ke Barat.

Pandangan bahwa seakan-akan hubungan yang lebih dekat dengan satu blok daripada dengan blok yang lain bertentangan dengan politik bebas-aktif didasari oleh suatu pengertian tentang asas bebas-aktif yang kurang tepat. Asas politik bebas-aktif tidak sama dengan prinsip "equidistance," yang menghendaki suatu posisi tengah dengan jarak yang sama antara dua blok. Sebagai pedoman umum prinsip semacam itu mungkin dapat dipertahankan, tetapi pelaksanaannya sukar dinilai, karena memang sulit dicari ukurannya. Bagaimanapun asas politik luar negeri Indonesia yang bebas-aktif belum pernah ditafsirkan demikian.

#### IV.

Tetapi dalam pengertian lain, pelaksanaan politik luar negeri Indonesia dalam masa Orde Lama yang semakin kuat dan militan anti-imperialisme dan kolonialisme yang identik dengan anti-Barat memang semakin menjadi tidak relevan dengan asas bebas-aktif. Lebih tegas lagi dapat dikatakan bahwa asas



politik bebas dan aktif itu sendiri semakin menjadi tidak relevan dengan pemikiran-pemikiran yang berkembang dari sikap anti-imperialisme dan kolonialisme Indonesia (Bung Karno)<sup>14</sup> yang demikian menjadi obsesi sehingga mendasari dan mengubah pandangan pokok tentang konstelasi politik dunia internasional.

Pemikiran-pemikiran itu dicetuskan oleh Presiden Soekarno pertama-tama dalam pidatonya di depan Sidang Umum PBB dalam bulan September 1960 yang berjudul "To Build the World Anew." Pemikiran-pemikiran itu ditegaskan lagi dalam bentuk yang lebih matang dalam pidato Presiden Soekarno pada Konperensi Non-Blok yang pertama di Belgrado dalam bulan September 1961 dan kemudian pada Konperensi Non-Blok Kedua di Kairo pada tahun 1964. Inti dari gagasan-gagasan Bung Karno adalah bahwa dunia terbagi atas kekuatan-kekuatan anti-imperialisme dan kolonialisme (the new emerging forces, atau Nefos) di satu pihak dan kekuatan-kekuatan imperialisme dan kolonialisme (the old established forces atau Oldefos) di lain pihak.

Dalam arti bahwa Indonesia bebas menentukan sikapnya sendiri dalam masalah-masalah internasional maupun terhadap bangsa-bangsa lain, politik luar negeri Indonesia pada waktu itu masih mengikuti asas bebas, sedang sifat aktifnya tidak usah diragukan lagi, meskipun dapat dipersoalkan apakah sikap aktif itu memang menuju perdamaian dan ketertiban dunia seperti dikehendaki oleh Pembukaan UUD 1945. Politik itu juga masih konsisten anti-imperialisme dan kolonialisme, kalau malah tidak berlebihan. Tetapi politik luar negeri yang secara historis lahir dan didasari oleh suatu pandangan tentang dunia yang didominasi oleh berkembangnya pertentangan Timur-Barat, politik luar negeri yang bebas dan aktif dalam pengertian itu sudah tidak lagi dilaksanakan. Politik itu tidak lagi relevan dengan pandangan tentang dunia yang didominasi oleh pertentangan antara apa yang dinamakan Nefos dan Oldefos.

Meskipun demikian politik bebas dan aktif dalam periode itu tidak pernah secara resmi dan eksplisit ditinggalkan. Secara nominal asas yang sama masih melandasi politik luar negeri Indonesia, tetapi secara substansial dan hakiki politik luar negeri bebas dan aktif telah ditinggalkan.<sup>15</sup> Demikian pula secara resmi Indonesia masih terus menjadi anggota gerakan Non-Blok sebagai

<sup>14</sup>Bung Karno tampak memiliki faktor-faktor yang membuat pribadi seorang pemimpin mempunyai pengaruh besar dalam perumusan dan pelaksanaan politik luar negeri. Untuk pembahasan tentang masalah ini lihat Margaret G. Hermann, "When Leader Personality Will Affect Foreign Policy: Some Propositions," dalam James N. Rosenau (ed.), *In Search of Global Patterns* (New York: The Free Press, 1976), hal. 326-333.

<sup>15</sup>Dalam arti secara resmi ditinggalkan melalui keputusan legislatif ataupun eksekutif. Tetapi dilaporkan bahwa secara khusus Presiden Soekarno membuang politik Non-Blok dalam pidato



organisasi atau institusi, meskipun politik luar negeri yang dilaksanakan tidak lagi sesuai dengan jiwa gerakan Non-Blok.<sup>16</sup>

Secara teoretis dapat diperdebatkan apakah pelaksanaan politik luar negeri yang demikian merupakan suatu "penyelewengan." Penilaian tentang adanya suatu "penyelewengan" mengandung pengertian moral, benar atau salah. Cara penilaian demikian sulit dikawinkan dengan usaha untuk memberikan analisa ilmiah yang lebih mengutamakan sikap obyektif dalam arti menjauhkan keterlibatan sikap-sikap subyektif.

Dalam hal "penyelewengan" Orde Lama dalam bidang politik luar negeri, mungkin paling banter bisa dikatakan bahwa pemikiran dasar tentang konstelasi politik internasional pada waktu itu tampaknya terlalu jauh meleset dari realitas dunia yang benar-benar ada. Tetapi suatu tumpang-tindih terjadi dalam periode Konfrontasi Irian Barat sehingga hal itu menyulitkan pengamatan demikian. Tumpang-tindih yang dimaksudkan di sini ialah kenyataan bahwa meskipun pemikiran tentang pembagian dunia antara Nefos dan Oldefos telah mulai dicetuskan dalam tahun 1960 seperti telah dikemukakan di atas dan telah dipakai sebagai dasar perjuangan untuk memperoleh kembali Irian Barat, keberhasilan perjuangan itu sendiri sebagian disebabkan oleh berhasilnya Indonesia memanfaatkan situasi Perang Dingin antara Timur dan Barat. Dalam rangka demikianlah Uni Soviet terus mendukung perjuangan Indonesia, dan dalam rangka yang sama itu pulalah Amerika Serikat berhasil ditarik untuk memainkan peranan yang menguntungkan perjuangan Indonesia.<sup>17</sup>

yang diucapkan pada upacara peletakan batu pertama gedung Conefo di Jakarta pada tanggal 19 April 1965; lihat Donald E. Weatherbee, *Ideology in Indonesia: Sukarno's Indonesian Revolution* (New Haven: Yale University Press, 1966), hal. 71. Dalam pidatonya di depan Konferensi Non-Blok 1 di Belgrado dalam bulan September 1961 Presiden Soekarno hanya mengajak negara-negara Non-Blok untuk bergabung dalam Nefos; lihat George Modelski, ed., *The New Emerging Forces: Documents on the Ideology of Indonesian Foreign Policy* (Canberra: Department of International Relations, Research School of Pacific Studies, Institute of Advanced Studies, The Australian National University, 1963), hal. 37.

<sup>16</sup>Secara praktis politik bebas dan aktif kita sering disamakan dengan politik non-blok. Sebagai suatu gerakan atau organisasi mondial, gerakan Non-Blok mulai dengan konferensi Non-Blok yang pertama di Belgrado dalam bulan September 1961. Tetapi gagasan non-blok sendiri telah dikembangkan oleh Jawaharlal Nehru dari India lama sebelum itu. Bahkan benih-benihnya telah tumbuh dalam organisasi PBB sejak permulaannya. Lihat, antara lain, G.H. Jansen, *Afro-Asia and Non-Alignment* (London: Faber and Faber, 1966); K.P. Misra dan K.R. Narayanan, (eds.), *Non-Alignment in Contemporary International Relations* (New Delhi: Jawaharlal Nehru University, 1981); dan Richard L. Jackson, *The Non-Aligned, the UN and the Superpowers* (New York: Praeger Publishers for the Council on Foreign Relations, 1983). Sebagai negara yang menganut politik luar negeri yang bebas dan aktif, Indonesia mengasosiasikan atau mengidentifikasikan dirinya dengan gerakan Non-Blok bersama negara-negara lain yang sehaluan.

<sup>17</sup>Lihat, J. Soedjati Djiwandono, *The Soviet Factor in Indonesia's Foreign Policy: Konfrontasi Revisited* (Jakarta: CSIS, akan terbit).

Tetapi keberhasilan perjuangan Irian Barat tampaknya telah membawa Indonesia pada waktu itu sangat jauh dalam sikap anti-imperialisme dan kolonialismenya. Sikap dasar itu pula yang dijadikan dalih untuk melakukan politik konfrontasinya terhadap Malaysia. Tetapi persahabatan Indonesia dengan RRC yang merupakan pendukung utama politik konfrontasi itu dan telah berselisih dengan Uni Soviet yang tidak begitu mendukung konfrontasi, tidak memberi hasil dalam strategi Indonesia menghadapi Malaysia sebagaimana perjuangan Irian Barat sebelumnya. Baik situasi pertentangan Timur-Barat maupun konflik Nefos-Oldefos yang diciptakannya sama sekali tidak membantu "perjuangan" Indonesia. Tampaknya tidak terlibatnya peranan Soviet dalam konfrontasi Indonesia telah membuat yang pertama tidak relevan dan yang kedua tidak berdaya.<sup>18</sup>

Meskipun demikian, kegagalan politik luar negeri Indonesia dalam politik konfrontasinya bukan ukuran penyelewengannya. Politik itu gagal karena tidak didasari oleh pemikiran yang realistis. Tetapi atas dasar pemikiran pokok di atas, yang telah membentuk persepsi tentang ancaman luar yang datang dari imperialisme, kolonialisme dan neo-kolonialisme terhadap keamanan nasional -- jadi persepsi tentang kepentingan nasional yang vital, terlepas dari salah atau benar -- politik konfrontasi adalah konsisten dengan persepsi dan dasar pemikiran itu.

## V

Oleh karena itu sangat tepatlah kalau koreksi Orde Baru terhadap kegagalan -- yang mungkin lebih tepat dari "penyelewengan" -- politik luar negeri Orde Lama terutama didasari oleh realisme dan pragmatisme. Asas-asas anti-imperialisme dan kolonialisme, bebas dan aktif, serta persepsi tentang kepentingan nasional diberi isi dan dilaksanakan atas dasar realisme dan pragmatisme.

Atas dasar sikap realistis dan pragmatis bahwa politik yang aktif dalam bentuk konfrontasi dibalik menjadi politik yang aktif dalam bertetangga baik. Persepsi tentang ancaman dari luar terhadap keamanan dan stabilitas nasional maupun regional sangat berkaitan bukan saja dengan stabilitas dalam negeri tetapi juga dengan ada atau tidak adanya konflik dengan negara tetangga. Di sinilah letak arti strategis dari kerjasama regional dalam kerangka ASEAN yang telah diberi prioritas tinggi dalam politik luar negeri Indonesia di bawah Orde Baru.

---

<sup>18</sup>*Ibid.*



Meskipun demikian keberhasilan ASEAN ke arah terciptanya suatu masyarakat bangsa-bangsa Asia Tenggara yang damai dengan semakin terbinyanya kesadaran, rasa solidaritas dan persatuan di antara negara-negara anggotanya, kendati kurangnya kerjasama dalam bidang ekonomi, sebagian adalah berkat sikap Indonesia yang tidak terlalu menonjol. Sikap "low profile" Indonesia selama ini telah membantu berkurangnya kekhawatiran akan adanya kemungkinan ancaman dari Indonesia seperti masa lalu terhadap keamanan nasional negara-negara tetangganya. Keberhasilan ASEAN, khususnya sepanjang hal itu menyangkut kerjasama dalam bidang politik dalam bentuk konsultasi-konsultasi yang semakin melembaga dan digalangnya posisi bersama dalam masalah-masalah internasional yang penting, telah membantu menciptakan stabilitas di wilayah ini. Pada gilirannya, hal itu telah memantapkan keamanan nasional dan regional negara-negara anggota ASEAN dari campur tangan asing,<sup>19</sup> sehingga negara-negara itu dapat lebih mencurahkan perhatian dan sumber-sumbernya pada pembangunan nasional masing-masing.

Akan tetapi sikap yang tidak menonjol seperti itu bukan tidak ada harga dan risikonya. Masalah Kampuchea yang di satu pihak telah membantu tergalangnya persatuan dan solidaritas ASEAN, di lain pihak telah membuat Indonesia seakan-akan terbelenggu, tanpa dapat banyak berbuat dan mengambil prakarsa yang positif dan konstruktif ke arah suatu penyelesaian damai.

Kedudukan Indonesia dalam ASEAN memang mau tidak mau mendua. Di satu pihak diperlukan sikap tenang dan merendah seperti diterangkan di atas. Di lain pihak sebagai negara anggota yang terbesar Indonesia sudah sewajarnya menduduki tempat yang berpengaruh walaupun tidak memimpin. Tambahan pula, terlepas dari keanggotaannya dalam ASEAN, Indonesia memang memiliki potensi untuk pantas memainkan peranan sebagai negara besar, yang tidak terikat pada negara besar mana pun. Peranan semacam ini sulit untuk dimainkan dalam forum ASEAN karena sebab-sebab seperti diulas di atas.

Itulah mungkin sebabnya mengapa peranan yang kelihatan semakin aktif oleh Indonesia sebagai "middle power," walaupun tidak sebagai negara besar, akhir-akhir ini dilaksanakan di luar forum ASEAN: menjadi tuan rumah Cominac dan perayaan peringatan Konperensi Bandung serta kesediaan menerima kemungkinan menjadi tuan rumah sekaligus ketua konperensi Non-Blok, menduduki pimpinan OPEC, sedikit berperanan dalam proses normalisasi hubungan Vietnam-Amerika Serikat, meningkatkan hubungan

---

<sup>19</sup>Lihat *idem.*, "The Political and Security Aspects of ASEAN: Its Principle Achievements," *Indonesian Quarterly*, Vol. XI, No. 3 (1983), hal. 19-26.

dengan negara-negara komunis khususnya Uni Soviet dan termasuk RRC, dan sebagainya.

Secara potensial, seperti disinggung di atas, Indonesia pantas memainkan peranan yang aktif sebagai "middle power" kalau tidak malah negara besar, dan sesuai dengan politik luar negeri yang bebas dan aktif, agar dapat lebih besar menyumbangkan terciptanya ketertiban dan perdamaian kawasan dan dunia. Apakah telah tiba saatnya bagi Indonesia untuk sedikit demi sedikit meninggalkan sikap "low profile"-nya untuk digantikan dengan politik yang lebih "high profile," sulit dikatakan dengan kepastian.

Tetapi kiranya jelas, bahwa sebagai prinsip umum suatu politik luar negeri yang aktif, khususnya dalam memainkan peranan sebagai "middle power" atau negara besar, perlu didukung oleh ketahanan dan stabilitas nasional yang mantap dalam segala bidang, di samping kemampuan-kemampuan lain yang memadai, yang kesemuanya menjadi landasan intern kredibilitas bagi peranan semacam itu. Oleh karena tidak saja politik luar negeri yang bagaimanapun gaya dan "profile"-nya akan harus tetap mengabdikan pada kepentingan nasional, terutama pembangunan nasional sebagai prioritasnya pada dewasa ini, tetapi peranan semacam itu akan efektif jika ia sesuai dengan harapan, kepercayaan dan penerimaan negara-negara lain. Inilah dimensi ekstern dari kredibilitas yang diperlukan untuk mendukung peranan semacam itu.

Dengan kata lain, penerapan politik luar negeri bebas dan aktif bagaimanapun perlu tetap dilandasi oleh realisme dan pragmatisme. Ia memerlukan kesinambungan yang dinamis, dengan perubahan-perubahan yang sesuai dengan keadaan dan kebutuhan. Jika tidak, atau ia menghadapi kemungkinan menjadi beku, atau walaupun berubah sekedar memenuhi dan mengulangi siklus di masa lampau. Keduanya tidak memenuhi kepentingan nasional.



# Indonesia Antara Timur dan Barat

A.R. SUTOPO\*

Dalam masa empat dasawarsa eksistensinya, politik luar negeri Indonesia juga dihadapkan pada realitas internasional yang berkaitan dengan pertentangan Timur-Barat, yang hingga kini masih merupakan salah satu ciri dominan dalam hubungan internasional. Menghadapi kenyataan seperti ini, sejak semula Indonesia berusaha untuk menghindari keterlibatan dalam pertentangan tersebut. Upaya-upaya untuk menempatkan diri dalam konteks internasional yang demikian itu dilakukan oleh berbagai pemerintahan, yang masing-masing mempunyai gaya sendiri-sendiri dalam menghadapi kenyataan. Walaupun terdapat perbedaan-perbedaan antara pemerintah yang satu dengan lainnya dalam hal ini, semua tindakan dan pelaksanaan politik luar negeri Indonesia selama ini diacu dalam suatu kerangka politik luar negeri yang bebas dan aktif; ditujukan untuk mewujudkan tujuan-tujuan yang ingin dicapai; dan dipengaruhi oleh persepsi mengenai lingkungan yang sedang dihadapi.

Pada masa perjuangan mempertahankan kemerdekaan dan dalam usaha-usaha untuk memperoleh pengakuan internasional, politik luar negeri Indonesia pertama-tama tidak dijalankan untuk menjawab konflik Timur-Barat yang telah mulai berkembang setelah berakhirnya Perang Dunia II. Yang ingin dicapai dan yang dilakukan oleh Indonesia pada masa itu terutama adalah menolak kembalinya penjajah Belanda berkuasa kembali setelah Jepang kalah dalam Perang Pasifik. Bersamaan dengan itu Indonesia memperjuangkan pengakuan internasional atas statusnya sebagai suatu negara yang baru merdeka, yaitu sebagai suatu negara yang mempunyai kedaulatan penuh atas wilayah dan penduduknya. Hubungan, jika ini merupakan istilah yang tepat untuk masa itu, Indonesia dengan negara-negara yang kemudian ter-

---

\*Staf CSIS.

masuk ke dalam blok Barat dan Timur tidak dilatarbelakangi oleh kontroversi di antara kedua kubu tersebut tetapi oleh kepentingan seperti disebutkan di atas.<sup>1</sup>

Pada waktu tentara Sekutu datang ke Indonesia, di bawah komando Inggris, mereka tidak dilihat terutama sebagai kekuatan Barat yang berusaha menanamkan kembali atau melebarkan pengaruhnya atas Indonesia, tetapi sebagai tentara Sekutu yang memenangkan peperangan yang bertugas melucuti tentara Jepang. Sedangkan Amerika Serikat dilihat terutama sebagai pemenang dalam Perang Dunia II dan keluar sebagai negara besar yang paling menonjol, baik secara politik, ekonomi, maupun militer, di kawasan Pasifik.<sup>2</sup> Karena posisinya yang demikian itu Amerika Serikat diharapkan akan cenderung untuk memihak Indonesia dalam konflik Indonesia-Belanda. Harapan demikian itu didasarkan pada anggapan bahwa Amerika Serikat adalah suatu negara yang timbul sebagai akibat dari perjuangan melawan penjajahan/kolonialisme. Dengan perkataan lain, revolusi Indonesia adalah senada dengan revolusi Amerika Serikat sendiri.

Dalam perkembangannya ternyata politik luar negeri Indonesia harus menghadapi kenyataan yang semakin nampak berkembang dalam kancah internasional dan mempunyai gema dalam politik nasional, yaitu konflik Timur Barat. Hidupnya berbagai macam aliran politik secara bebas di Indonesia mempengaruhi gagasan-gagasan yang berkembang di kalangan elite politik Indonesia mengenai situasi internasional yang sedang berkembang itu yang dikaitkan dengan kepentingan-kepentingan utama Indonesia. Salah satu dari gagasan-gagasan tersebut adalah penentuan sikap Indonesia dalam perjuangannya untuk mempertahankan kemerdekaan dan melawan kembalinya penjajah di tengah-tengah berkembangnya konflik Timur-Barat. Terdapat tuntutan-tuntutan agar dalam menghadapi situasi yang demikian itu Indonesia menentukan pilihannya dengan memihak kepada salah satu blok. Tuntutan ini menjadi semakin jelas pada tahun 1948 ketika Front Demokrasi Rakyat yang didominasi kaum komunis secara terang-terangan mendesak pemerintah agar Indonesia memihak kepada Uni Soviet karena Uni Soviet dipandang sebagai pendukung dan pemimpin dalam perjuangan melawan imperialisme dan kolonialisme. Hingga saat itu meskipun Amerika Serikat secara *de facto* telah mengakui Indonesia sikap dasarnya masih dapat disebut sebagai ambivalen dalam menghadapi perjuangan Indonesia melawan Belanda: di satu pihak bersimpati pada perjuangan Indonesia, di lain pihak membantu Belanda melalui

---

<sup>1</sup>Lihat misalnya, Ide Anak Agung Gde. Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy 1945-1965* (The Hague: Mouton & Co., 1973), Bab 2 dan Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy* (London: George Allen & Unwin for the Royal Institute of International Affairs, 1983) hal. 1-19.

<sup>2</sup>Pendapat Sutan Sjahrir sebagaimana dikutip oleh Leifer, *ibid.*, hal. 8-9.



Marshall Plan. Menghadapi desakan ini Pemerintah Indonesia memberi jawaban bahwa Indonesia "harus tetap menjadi subjek yang berhak menentukan sikap sendiri" dan berhak memperjuangkan tujuannya sendiri berdasarkan pada kekuatan sendiri.<sup>3</sup> Sikap demikian ini yang kemudian ternyata menjadi salah satu dasar bagi politik luar negeri Indonesia, yaitu dasar bebas dan aktif.

Tampaknya terdapat alasan yang kuat kenapa Indonesia sampai pada sikap yang demikian itu. Negara-negara Barat pada umumnya masih enggan-engan dalam mendukung perjuangan Indonesia menghadapi Belanda, kecuali Australia yang sejak tahun 1947 telah secara terus terang mendukung. Amerika Serikat baru benar-benar mendukung posisi Indonesia ketika Belanda melakukan tindakan Agresi Kedua pada akhir tahun 1948; tidak lama setelah kaum komunis melakukan Pemberontakan Madiun.<sup>4</sup> Di lain pihak, meskipun Uni Soviet telah memberikan dukungan bagi perjuangan kemerdekaan Indonesia sejak 1946 di forum PBB, banyak kalangan elite politik Indonesia mencurigai ketulusan dukungan tersebut. Dukungan itu dianggap sebagai sikap taktis Uni Soviet dalam konfliknya dengan negara-negara Barat. Kecurigaan semacam itu tampak terbukti ketika kaum komunis melakukan pemberontakan pada tahun 1948 (Peristiwa Madiun), Uni Soviet mendukung PKI dan kemudian melakukan kecaman-kecaman terhadap politik dan pemimpin-pemimpin Indonesia.

Setelah pengakuan kedaulatan dicapai pada akhir tahun 1949, persoalan mendesak yang dihadapi oleh Indonesia adalah masalah rekonstruksi dan pembangunan perekonomian nasional yang rusak berat sejak jaman penjajahan/pendudukan Jepang dan masa-masa revolusi. Karena itu sejak penyerahan kedaulatan pemikiran mengenai pengkaitan politik luar negeri dengan usaha-usaha rekonstruksi ekonomi, yang agak tertinggal pada masa revolusi, makin mendapatkan perhatian yang lebih besar.<sup>5</sup> Negeri Belanda dan, terutama Amerika Serikat sangat diharapkan dalam bidang ini. Amerika Serikat sangat diharapkan karena negeri ini tidak mengalami kerusakan yang berarti dalam bidang ekonomi selama berlangsungnya Perang Dunia II, bahkan Amerika Serikat melakukan bantuan besar-besaran bagi rekonstruksi Eropa Barat setelah Perang Dunia II itu. Negeri Belanda penting oleh karena peran ekonomi yang dimainkannya di Indonesia sejak jaman penjajahan.

<sup>3</sup>Mohammad Hatta, *Mendayung Antara Dua Karang* (Jakarta: Bulan Bintang, 1976), khususnya hal. 17-19.

<sup>4</sup>Ikuti dalam Agung, *Twenty Years* Bab 2, Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, hal. 15-26.

<sup>5</sup>Lihat Mohammad Hatta, "Indonesia's Foreign Policy," *Foreign Affairs*, (April 1953), hal. 441-452, khususnya hal. 447-450; dan Franklin B. Weinstein, *Indonesian Foreign Policy and the Dilemma of Dependence: From Sukarno to Soeharto* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1976), Bab 6.



Sedangkan dari negara-negara blok Sosialis belum banyak yang dapat diharapkan. Selain sebagian besar, kalau tidak semua, negara-negara blok ini sangat menderita kerusakan selama Perang Dunia II, sikap Uni Soviet setelah Peristiwa Madiun terhadap Indonesia menjadi keras, seperti terlihat dalam pengakuan kedaulatan dari Uni Soviet baru terjadi setelah sebulan perjanjian ditandatangani antara Indonesia dan Belanda, tertinggal oleh negara-negara Barat. Setelah Peristiwa Madiun, Partai Komunis Cina juga bersikap sangat kritis terhadap Indonesia. Hubungan diplomatik antara Indonesia dan Uni Soviet bahkan baru terselenggara pada tahun 1954. Sedangkan RRC lebih banyak membawa sikap revolusionernya dalam berhubungan dengan Indonesia.

Sedangkan dengan Amerika Serikat Indonesia dapat langsung melakukan perundingan-perundingan untuk bantuan ekonomi itu. Sebagai gambaran pada tahun 1950 itu juga telah tercapai kesepakatan antara Indonesia dan Amerika Serikat untuk suatu pinjaman dari Bank Ekspor-Impor Amerika Serikat sebesar 100 juta dollar. Selain itu Amerika Serikat juga bersedia menjual persenjataan ringan senilai US\$5 juta kepada Indonesia.<sup>6</sup>

Setelah kegagalan kaum kiri untuk membawa politik luar negeri Indonesia memihak blok Timur pada tahun 1948, yang kemudian disusul oleh Peristiwa Madiun, pada awal dasawarsa 1950-an terdapat usaha-usaha untuk membawa politik luar negeri Indonesia lebih dekat kepada Amerika Serikat. Hal ini tampak dari adanya persetujuan secara diam-diam antara Menlu Achmad Subardjo dan Duta Besar Amerika Serikat di Jakarta mengenai ikatan bantuan militer, yang terkenal dengan nama Mutual Security Act (MSA), pada tahun 1952. Akan tetapi usaha untuk lebih mengikatkan diri kepada Barat ini gagal oleh karena sebagian besar elite politik waktu itu melihat tindakan Subardjo sebagai penyimpangan dari prinsip politik luar negeri Indonesia yang tidak ingin mengikatkan diri kepada salah satu pihak. Peristiwa tersebut mengakibatkan jatuhnya pemerintahan Kabinet Sukiman. Sebagai latar belakang lainnya dari usaha yang gagal itu, pada tahun 1951 pemerintah melakukan penahanan-penahanan terhadap para pemimpin PKI.

Namun meskipun terdapat usaha-usaha penyimpangan seperti itu, pada dasarnya Indonesia tetap berusaha untuk tidak terjerumus ke dalam pertentangan Timur-Barat. Usaha-usaha itu antara lain ditunjukkan melalui pembukaan hubungan diplomatik dengan RRC pada tahun 1950; di PBB dalam menanggapi masalah Korea Indonesia memilih jalan damai sebagai jalan penyelesaian yang terbaik; dan Indonesia menolak desakan-desakan Amerika Serikat untuk mengakui rezim Bao Dai di Vietnam tetapi juga menolak

---

<sup>6</sup>Agung, *Twenty Years*, Bab 5; Weinstein, *Dilemma of Dependence*, hal. 206-212.



mengakui Republik Demokrasi Vietnam di bawah pimpinan Ho Chi Minh. Selain itu Indonesia juga menolak desakan-desakan Barat untuk turut serta melakukan embargo perdagangan terhadap RRC; bahkan menjelang pertengahan dasawarsa 1950-an itu Indonesia berusaha menjajaki hubungan-hubungan perdagangan dengan negara-negara Eropa Timur. Sikap itu juga nampak pada waktu Indonesia memprakarsai Konperensi Asia-Afrika dengan mengundang pula negara-negara sosialis, yaitu RRC dan Vietnam (Utara).

Sekitar pertengahan dasawarsa 1950-an itu hubungan Indonesia dengan Barat berkembang agak tegang. Hal ini disebabkan oleh dua faktor utama. Pertama, dalam konteks lingkungan internasional, Amerika Serikat secara lebih agresif melaksanakan politik pembendungan terhadap komunisme. Di Asia Tenggara hal ini diwujudkan dalam bentuk pakta pertahanan SEATO pada tahun 1954 disertai dengan Sikap Amerika Serikat yang keras dalam memandang negara-negara di luar bloknya. Sikap Pemerintah Indonesia pada waktu itu adalah bahwa pembentukan SEATO akan membawa pertentangan Timur-Barat ke dalam tatanan regional dan dengan demikian hanya akan memperburuk ketegangan-ketegangan internasional. Selain itu, pada tahun 1953 Perang Korea telah berakhir, setahun kemudian konflik di Vietnam selesai (meskipun ternyata hanya untuk sementara saja). Di lain pihak, di Uni Soviet sedang terjadi pergantian kepemimpinan mengikuti meninggalnya Stalin pada tahun 1953, yang tampaknya ikut mempermudah terjalinnya hubungan diplomatik antara Indonesia dan Uni Soviet 1954.

Kedua, di dalam negeri sendiri menjelang dan sekitar pertengahan dasawarsa 1950-an tampil suatu pemerintahan yang lebih aktif dalam melaksanakan politik luar negeri, dan menghendaki adanya fleksibilitas yang lebih besar dalam bidang ini, terutama selama pemerintahan Kabinet Ali Sastroamidjojo.<sup>7</sup> Dalam bidang politik, selain keinginan kuat untuk tidak terseret dalam pertentangan Timur-Barat yang telah mulai memasuki Asia Timur dan kemudian Asia Tenggara, salah satu tujuan utama politik luar negeri Indonesia adalah untuk mendukung perjuangan atas tuntutannya terhadap Irian Barat. Dalam kaitan ini tampaknya dapat diterangkan jalinan hubungan diplomatik Indonesia dengan Uni Soviet pada tahun 1954 dan diselenggarakannya Konperensi Asia-Afrika tahun 1955. Dalam bidang perekonomian, merosotnya harga-harga komoditi ekspor Indonesia, seperti karet dan timah, di pasaran internasional setelah berakhirnya Perang Korea dan adanya kekhawatiran untuk menjadi terlalu tergantung pada Barat telah mendorong Indonesia untuk mengembangkan hubungan-hubungan ekonomi dengan negara-negara blok Timur.

---

<sup>7</sup>Ikuti juga Leifer, *Indonesia's Foreign Policy*, hal. 37-45; Agung, *Twenty Years* hal. 184-192.



Setelah pertengahan dasawarsa 1950-an hubungan Indonesia dengan Barat, khususnya dengan Amerika Serikat, lebih memburuk lagi terutama selama terjadinya pemberontakan-pemberontakan regional tahun 1957-1958 di berbagai daerah Indonesia. Sikap Amerika Serikat yang cenderung untuk lebih memihak kepada para pemberontak dan dalam masalah Irian Barat merupakan salah satu sebab utama memburuknya hubungan tersebut.<sup>8</sup> Tambahan lagi pada waktu itu Indonesia menghadapi kesulitan yang cukup besar untuk mendapatkan bantuan militer dan ekonomi dari Amerika Serikat. Akibatnya adalah, untuk memenuhi kebutuhannya itu, Indonesia mencarinya dari sumber-sumber lain, yaitu dari negara-negara sosialis (seperti Uni Soviet, Polandia, Cekoslowakia, dan juga Yugoslavia). Situasi politik dan ekonomi dalam negeri pada waktu itu memang sangat sulit karena tidak adanya kesinambungan program pemerintah sendiri akibat seringnya terjadi pergantian kabinet.

Menghadapi situasi yang suram itu, dengan mendapatkan dukungan dari berbagai kalangan, Presiden Soekarno memberlakukan kembali UUD 1945. Setelah pemberontakan-pemberontakan regional dapat diatasi, perhatian politik luar negeri Indonesia makin lebih dicurahkan untuk perjuangannya merebut kembali Irian Barat. Sejak tahun 1958, setelah menghadapi berbagai kesulitan dengan Barat (baca Amerika Serikat), Indonesia telah merampungkan berbagai persetujuan bantuan ekonomi dan militer dengan negara-negara blok Timur dan non-blok.<sup>9</sup> Dengan mulai berdatangnya bantuan militer itu pada permulaan dasawarsa 1960-an perjuangan Indonesia untuk merebut Irian Barat makin ditingkatkan, termasuk dengan ancaman untuk mempergunakan kekerasan, yang ternyata kemudian berhasil.

Perjuangan Indonesia untuk merebut kembali Irian Barat dari Belanda ini ternyata secara cepat dimanfaatkan oleh Uni Soviet untuk mencoba menanamkan pengaruhnya yang lebih besar atas Indonesia dengan menuruti permintaan Indonesia yang dikecewakan oleh pihak Barat. Sebagai gambaran, sejak tahun 1958 hingga 1965 perundingan-perundingan antara Indonesia dengan berbagai negara sosialis telah membuahkan persetujuan dan realisasi bantuan militer dan ekonomi sekitar 1,4 milyar dollar, sebagian besar dicapai sebelum masalah Irian Barat terselesaikan.<sup>10</sup> Sedangkan dari negara-negara Barat dalam periode yang sama Indonesia hanya mendapatkan bantuan

---

<sup>8</sup>Ikuti juga Howard Palfrey Jones, *Indonesia: The Possible Dream* (Singapore: Mas Aju (Singapore) Pte., Ltd., 1973), Bab 5, 6 dan 7.

<sup>9</sup>*Ibid.*, hal. 121-128.

<sup>10</sup>Mengenai data bantuan tersebut, lihat *ibid.*, Weinstein, *Dilemma of Dependence* hal. 367; dan David Mozingo, *Chinese Policy Toward Indonesia 1949-1967* (Ithaca, New York: Cornell University Press, 1976), hal. 180-191.



sekitar 578 juta dollar saja.<sup>11</sup> Meskipun demikian perlu diperhatikan pula bahwa dalam perjuangannya untuk merebut Irian Barat Indonesia tidak sepenuhnya hanya berhubungan dengan blok Timur. Jika Uni Soviet dan negara-negara sosialis lainnya lebih mendukung perjuangan itu dengan bantuan senjata, pada akhirnya Amerika Serikat berperan penting dalam menyelesaikan masalah tersebut secara diplomatik, yaitu setelah Kennedy menggantikan Eisenhower.

Setelah Irian Barat terselesaikan pada bulan Agustus 1962, politik luar negeri Indonesia hingga pertengahan dasawarsa 1960-an secara cepat berubah ke arah "aliansi" dengan RRC. Hubungan Indonesia dengan RRC baru mulai membaik setelah Konperensi Asia-Afrika yang disusul dengan tercapainya persetujuan mengenai pemecahan masalah kewarganegaraan orang-orang keturunan Cina di Indonesia antara kedua negara.<sup>12</sup> Menjelang akhir dasawarsa 1950-an hubungan Indonesia-RRC terganggu oleh karena pada waktu itu Indonesia mengeluarkan suatu peraturan yang melarang dilakukannya kegiatan-kegiatan ekonomi di daerah-daerah pedesaan oleh warga negara asing. Pada akhir tahun 1959 RRC menghimbau agar orang-orang Cina perantauan di Indonesia kembali ke negeri leluhurnya. Tetapi sikap keras RRC dalam masalah ini hanya memperburuk hubungannya dengan Indonesia dan menguntungkan saingannya, Uni Soviet, yang memanfaatkan masalah Irian Barat melalui bantuan militernya. Menghadapi hal seperti itu, RRC menghentikan sikapnya yang keras tersebut pada tahun 1960 dan tahun berikutnya mendekati Indonesia melalui kunjungan Menlunya dan menawarkan bantuan ekonomi kepada Indonesia. Bersamaan dengan itu Presiden Soekarno mengemukakan gagasannya mengenai Nefos dan Oldefos pada KTT Nonblok 1961, suatu gagasan yang dianggap oleh Cina identik dengan seruan Cina kepada negara-negara Asia-Afrika untuk menggalang persatuan melawan negara-negara Barat.<sup>13</sup>

Dekatnya hubungan Indonesia dengan RRC makin tampak setelah Indonesia secara terbuka melakukan politik konfrontasi terhadap Malaysia dan politik luar negeri Indonesia makin berkembang radikal hingga dikenal adanya istilah "Poros Jakarta-Peking."<sup>14</sup> Dalam politik konfrontasi terhadap Malaysia ini sebagian besar elite politik Indonesia beranggapan bahwa pembentukan Federasi Malaysia merupakan cerminan dari usaha-usaha untuk melestarikan kolonialisme di Asia Tenggara.<sup>15</sup> Sedangkan RRC melihat

<sup>11</sup>Weinstein, *Dilemma of Dependence*, hal. 367.

<sup>12</sup>Tentang hubungan Indonesia dan RRC dapat diikuti tulisan Mazingo, *Chinese Policy Toward Indonesia*.

<sup>13</sup>*Ibid.*, khususnya dalam Bab 6 antara hal 180 dan 191.

<sup>14</sup>Tentang thesis Poros Jakarta-Peking ini, lihat *ibid.*, Bab 7, khususnya hal. 205-233.

<sup>15</sup>Untuk lebih jelas tentang sikap berbagai kalangan di Indonesia mengenai Konfrontasi Malay-



pembentukan Federasi Malaysia sebagai suatu pertanda yang jelas bagi adanya maksud-maksud negara-negara imperialis untuk membangun suatu jaringan rezim-rezim anti-komunis di Asia Tenggara. Hal ini merupakan suatu alasan yang kuat bagi Cina untuk bekerjasama dengan setiap kekuatan yang melawan pembentukan Federasi Malaysia; dan ini ditemukan di Indonesia yang diwakili dalam diri Presiden Soekarno.

Konsekuensi dari politik demikian itu adalah memburuknya hubungan Indonesia dengan negara-negara Barat dan juga dengan Uni Soviet. Sikap Indonesia yang sangat mencurigai pembentukan Federasi Malaysia dalam konteks pelestarian kolonialisme mengakibatkan Indonesia secara diametral berhadapan dengan Barat. Tetapi memburuknya hubungan Indonesia dengan Barat itu bukan semata-mata karena politik konfrontasinya terhadap Malaysia tetapi juga karena dalam melaksanakan politik konfrontasi itu Indonesia terperangkap ke dalam strategi "front persatuan" yang ditempuh RRC dalam menghadapi konfrontasi Timur-Barat, khususnya dalam melawan Amerika Serikat dan Uni Soviet. Terjadinya "persekutuan" itulah yang tampaknya makin mempercepat memburuknya hubungan Indonesia dengan blok Barat. Pada gilirannya hubungan buruk dengan Barat itu dan politik konfrontasi terhadap Malaysia mengakibatkan kesulitan ekonomi di dalam negeri Indonesia semakin besar: Sementara sumber-sumber ekonomi di dalam negeri sangat terbatas sekali, bantuan ekonomi dari blok Timur ternyata tidak mudah didapat sedangkan pintu dari Barat hampir-hampir tertutup rapat sedangkan RRC sama-sama tidak mempunya dalam bidang ini.

Dalam kaitan ini kiranya konstelasi politik di dalam negeri perlu mendapatkan perhatian. Setelah berlakunya kembali UUD 1945, makin terlihat bahwa politik Indonesia semakin didominasi oleh Presiden Soekarno, PKI dan Angkatan Bersenjata, khususnya Angkatan Darat. Sejak semula PKI merupakan proponent yang paling vokal dalam menyuarakan politik anti-Malaysia, yang kemudian mendapatkan dukungan dari Presiden Soekarno.<sup>16</sup> Kalangan Angkatan Darat kemudian juga menyusul dengan politik anti-Malaysia sebab jika mereka tidak melakukan hal itu mereka akan terpojok dalam kampanye anti-kolonialisme dengan konsekuensi PKI dengan dukungan Presiden Soekarno akan makin menguasai medan politik Indonesia, baik dalam politik dalam negeri maupun luar negeri. Di dalam negeri, Angkatan Darat merupakan kekuatan anti-komunis (PKI) dan dalam politik luar negeri mereka makin

---

sia, Agung, *Twenty Years*, Bab 16; J.A.C. Mackie, *Konfrontasi: The Indonesia-Malaysia Dispute 1963-1966* (Oxford University Press for Australian Institute of International Affairs, 1974), Bab VI; dan John O. Sutter "Two Faces of Konfrontasi: 'Crush Malaysia' and the GESTAPU," *Asian Survey* (Oktober 1966), hal. 523-546.

<sup>16</sup>Agung, *Twenty Years* dan Mackie, *Konfrontasi*, seperti pada catatan kaki no. 15.



mengkhawatirkan ancaman RRC terhadap Indonesia karena makin dekatnya PKI, dan kemudian juga Presiden Soekarno sendiri, kepada RRC.

Terjadinya usaha kudeta, yang ternyata gagal, dari kaum komunis pada tahun 1965, mengubah kembali wajah politik luar negeri Indonesia. Adanya dukungan, jika bukan keterlibatan, RRC bagi usaha kudeta tersebut berakibat memburuknya hubungan antara kedua negara, yang kemudian membeku sejak tahun 1967. Indonesia kemudian menempatkan prioritas pembangunan ekonomi untuk menyelamatkan perekonomian nasional sebagai titik berat yang ditempuh oleh Pemerintah Orde Baru setelah konsolidasi kekuasaan. Maka sejak tahun 1966 makin tampak bahwa usaha-usaha politik luar negeri Indonesia diarahkan untuk mendukung maksud tersebut. Politik konfrontasi dengan Malaysia kemudian diakhiri dan usaha-usaha untuk mengatasi kesulitan ekonomi dilakukan, baik dalam menyelesaikan hutang-hutang luar negeri yang ada maupun melalui usaha-usaha untuk mendapatkan bantuan luar negeri yang baru.

Sejalan dengan itu, politik di dalam negeri menjadi sangat anti komunis yang mencapai puncaknya dengan dibubarkannya PKI dan dilarangnya pengembangan dan penyebaran ajaran-ajaran Marxisme-Leninisme. Akan tetapi dalam praktek politik luar negerinya Indonesia tidak menterjemahkan politik di dalam negeri yang anti-komunis itu menjadi politik luar negeri anti-komunis pula. Ini merupakan sesuatu yang penting untuk dicatat. Kecuali dengan RRC, Indonesia tidak melakukan perubahan-perubahan status dalam hubungan luar negerinya dengan negara-negara blok Timur dan negara-negara sosialis lainnya yang tidak tergabung dalam blok tersebut, seperti Korea Utara dan Vietnam (Utara). Sedangkan hubungan dengan negara-negara Barat dan para pemilik modal, seperti Amerika Serikat, negara-negara Eropa Barat, Australia, dan Jepang, secara cepat berkembang membaik.

Perubahan yang terjadi ini memberikan kesan yang kuat bahwa politik luar negeri Indonesia sesudah 1966 lebih dekat dengan negara-negara Barat, termasuk Jepang. Hal ini tampaknya dapat dijelaskan setidak-tidaknya melalui dua hal, yaitu pertimbangan ekonomi dan pertimbangan politik. Dari segi ekonomi, setelah 1966 Indonesia menanggung beban hutang luar negeri yang berat yang harus segera diselesaikan padahal keadaan di dalam negeri sangat rawan. Penjadwalan kembali pembayaran hutang-hutang luar negeri merupakan salah satu cara terbaik untuk mengatasi beban ekonomi yang sangat berat itu. Tetapi ternyata Indonesia mengalami kesulitan yang besar sekali untuk menjadwalkan kembali pembayarannya dengan negara-negara sosialis, terutama dengan Uni Soviet, yang merupakan negara-negara pemberi pinjaman terbesar saat itu.<sup>17</sup> Kesulitan yang baru dapat terselesaikan pada

<sup>17</sup>Weinstein, *Dilemma of Dependence*, hal. 327-328.



tahun 1970 itu menambah kesulitan lainnya, yaitu untuk mendapatkan pinjaman baru dari negara-negara sosialis. Selain itu Indonesia tampaknya juga merasa kurang puas terhadap kualitas bantuan ekonomi dari mereka, terutama kalau hal ini dibandingkan dengan bantuan dari Barat dan Jepang. Di lain pihak, negara-negara Barat dan Jepang tampak lebih tanggap terhadap kesulitan ekonomi yang dihadapi oleh Indonesia sehingga dalam tahun 1966 itu juga mereka membentuk suatu konsorsium, IGGI, untuk secara bersama-sama membantu Indonesia keluar dari kesulitannya itu, yang terwujud dalam jumlah bantuan dan pinjaman secara besar-besaran kepada Indonesia untuk tahun-tahun berikutnya.<sup>18</sup>

Dari segi politik, meskipun bervariasi antara satu dengan lainnya, di negara-negara blok Timur terdapat sejumlah pelarian tokoh-tokoh PKI yang mendapat perlakuan sebagai suara resmi PKI yang telah dibubarkan.<sup>19</sup> Tokoh-tokoh PKI itu juga mendapatkan fasilitas-fasilitas dari mereka untuk menyalurkan sikapnya yang sangat anti-Pemerintah Indonesia sejak Orde Baru tampil, termasuk publikasi dalam media negara-negara sosialis, termasuk RRC, setidaknya hingga sekitar pertengahan dasawarsa 1970-an. Hal ini tentu berpengaruh terhadap hubungan politik antara Indonesia dan negara-negara sosialis itu. Sedangkan di pihak Barat, sikap mereka pada umumnya adalah mendukung pemerintahan yang menggantikan Presiden Soekarno sejak tahun 1966 itu. Indonesia sendiri dalam politik internasional sejak saat itu memberikan titik beratnya kepada kawasan Asia Tenggara, yang kemudian tercermin dalam ASEAN. Bahkan politik luar negeri Indonesia kemudian diberi cap sebagai "low profile," sedangkan sikap "bebas"-nya tetap dipertahankan.

Titik berat pada bidang ekonomi dan adanya suatu pemerintahan yang relatif stabil untuk jangka panjang ternyata memang berhasil mengatasi krisis ekonomi Indonesia, bahkan secara makro pertumbuhan ekonomi selama dasawarsa 1970-an hingga permulaan 1980-an cukup tinggi sehingga Indonesia keluar dari status negara termiskin ke menengah. Dari segi hubungan luar negeri Indonesia, khususnya dilihat dari perspektif ekonomi, andil negara-negara Barat dan Jepang, melalui perdagangan dan penanaman modal serta bantuan luar negeri, sangat menonjol sedangkan dari negara-negara sosialis sangat kecil. Tetapi harus diingat pula bahwa terjadinya pertumbuhan ekonomi yang tinggi selama dasawarsa yang lalu hingga awal 1980-an sama sekali tidak dapat dilepaskan dari andil minyak bumi yang dalam kurun waktu itu mengalami

---

<sup>18</sup>*Ibid.*, Bab 6.

<sup>19</sup>Ikuti misalnya Justus M. van der Kroef, "Indonesia" dalam *Yearbook on International Communist Affairs* 1975 (hal. 332-346); *Yearbook on International Communist Affairs* 1977 (hal. 293-303); dan *Yearbook on International Communist Affairs* 1978 (hal. 250-256), semuanya diedit oleh Richard F. Staar (Stanford: Hoover Institution Press).



berbagai peningkatan harga yang dramatis, hingga keuangan negara sangat tertolong.

Akan tetapi perkembangan di dalam negeri yang telah dicapai hingga awal dasawarsa 1980-an ini dalam bidang politik dan keamanan serta munculnya tantangan baru dalam bidang perekonomian setelah terjadinya krisis minyak bumi tampaknya mendorong Indonesia untuk kembali lebih mengupayakan citra aktif dari politik luar negerinya yang bebas dan aktif. Kalaupun secara nyata masih dapat dipersoalkan hasil-hasilnya, menjelang pertengahan dasawarsa 1980-an ini terlihat usaha-usaha untuk lebih meningkatkan hubungan ekonomi dengan negara-negara sosialis dilakukan oleh Indonesia. Termasuk dalam upaya ini misalnya kunjungan misi dagang ke Uni Soviet dan negara-negara Eropa Timur dan misi KADIN ke RRC yang baru saja terjadi. Penting juga diperhatikan dalam tahun 1984 Menlu Mochtar Kusumaatmadja melakukan kunjungan ke Uni Soviet, kunjungan pertama oleh Menlu Indonesia untuk jangka waktu 10 tahun terakhir. Selain itu, hubungan Indonesia dengan Vietnam, misalnya, dan negara-negara sosialis lainnya dalam bidang politik juga terus berlangsung. Itu semua memberikan kesan bahwa Indonesia setelah tahun 1966 pun tetap berusaha untuk memelihara citra politik luar negerinya yang bebas dan aktif dalam menghadapi pertentangan Timur-Barat.

Dari apa yang dikemukakan di atas terlihat bahwa dalam usahanya untuk menjalankan suatu politik luar negeri yang bebas dan aktif, ternyata keadaan di dalam negeri turut banyak menentukan pilihan dengan siapa Indonesia harus bekerjasama untuk mencapai tujuan-tujuan yang ingin dicapainya. Adakalanya pada saat-saat tertentu Indonesia terlihat lebih dekat menjalin hubungan dengan negara-negara yang termasuk ke dalam salah satu blok. Hubungan dengan negara-negara sosialis pada umumnya tampak menonjol dalam usaha-usaha Indonesia mencapai tujuan-tujuan politik, seperti pada masa perjuangan untuk memperoleh pengakuan internasional, masalah pemberontakan regional, Irian Barat, dan konfrontasi Malaysia. Tetapi itu bukan berarti bahwa dalam tujuan-tujuan politik Indonesia negara-negara Barat selalu melawannya, seperti telah dikemukakan di muka. Negara-negara Barat dan pemilik modal dalam hubungan ekonomi Indonesia dengan luar negeri tampak sangat menonjol, dari dahulu hingga kini. Karena itu tidak mudah untuk mengatakan bahwa pada periode tertentu Indonesia memihak atau lebih dekat dengan blok yang satu sedangkan pada saat lainnya dekat dengan yang lain tanpa memberikan kriterianya.

Tetapi terdapat suatu hal yang tegas dari dahulu hingga kini. Indonesia tidak pernah secara formal melakukan politik persekutuan (aliansi) dengan salah satu pihak dalam pertentangan Timur-Barat itu. Tahun 1948 hal itu

telah ditolak, demikian pula dalam tahun 1952 usaha untuk membawa ke arah aliansi dengan yang lainnya juga gagal. Indonesia juga menolak SEATO dalam dasawarsa 1950-an dan usul Soviet tentang Keamanan Kolektif Asia yang dikemukakan pada tahun 1969 sebagai usaha untuk mencapai dan memelihara stabilitas dan keamanan regional. Bahkan ketika Presiden Soekarno dalam politik luar negerinya menjadi begitu dekat dengan RRC, secara formal Indonesia waktu itu masih dapat dipersoalkan apakah Indonesia melakukan aliansi dengan RRC. Politik luar negeri Pemerintah Orde Baru juga tidak terjerumus dalam persekutuan seperti itu.



# Politik Luar Negeri Indonesia: Diplomasi Multilateral

Endi RUKMO\*

Sebelum membahas diplomasi multilateral Indonesia selama empat dasawarsa ini, kiranya perlu mengingat kembali apa sebenarnya arti diplomasi itu. Martin Wight mengatakan bahwa diplomasi merupakan sistem dan seni komunikasi antara negara-negara. Sistem diplomatik ini merupakan lembaga terpenting dalam hubungan internasional. Ada dua kegiatan diplomasi, yaitu kegiatan yang dilakukan oleh duta besar dan stafnya, dan kegiatan diplomasi melalui konferensi-konferensi.<sup>1</sup> Dari sini dapat dilihat bahwa kegiatan diplomatik itu berkisar pada *komunikasi*, *negosiasi* dan *informasi*. Kegiatan ini dapat dilakukan secara bilateral, yaitu antara dua negara atau secara multilateral, yaitu antara banyak (lebih dari dua) negara. Di sini pembahasan akan dibatasi pada diplomasi multilateral saja.

Kegiatan diplomasi ini telah dilakukan oleh Indonesia sejak negara ini menyatakan kemerdekaannya pada tanggal 17 Agustus 1945. Karena kegiatan diplomasi ini tidak terlepas dari politik luar negeri suatu negara, maka kegiatan diplomasi Indonesia pun disesuaikan dengan sasaran yang ingin dicapai oleh politik luar negeri. Pada waktu itu ada tiga sasaran utama politik luar negeri Indonesia, yaitu: (1) mencari pengakuan internasional kemerdekaan Indonesia; (2) mempertahankan kemerdekaan dari usaha Belanda yang ingin kembali ke Indonesia dan memaksakan pemerintahan kolonialnya berdasarkan pada Deklarasi Ratu Wilhelmina tanggal 7 Desember 1942; (3) mencari penyelesaian sengketa dengan Belanda melalui negara ketiga sebagai mediator (penengah), atau melalui forum PBB.<sup>2</sup>

---

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Martin Wight, *Power Politics* (Middlesex: Penguin Book, 1979), hal. 113.

<sup>2</sup>Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy (1945-1965)* (The Hague: Mouton & Co., 1973), hal. 29.

Sesuai dengan sasaran yang hendak dicapai oleh kebijakan luar negeri di atas, kegiatan diplomasi multilateral pertama yang dilakukan adalah perundingan Indonesia-Belanda di Linggarjati yang melibatkan Inggris sebagai penengah. Perundingan ini pada tanggal 25 Maret 1947 menghasilkan suatu persetujuan yang terkenal dengan Persetujuan Linggarjati. Tetapi rupanya persetujuan itu dilanggar oleh pihak Belanda, yang pada tanggal 17 Juli 1947 melaksanakan aksi militernya yang pertama di Indonesia. Melihat tingkah laku Belanda ini, Sutan Sjahrir pergi ke India menemui PM Nehru. Dengan bantuan India ini, konflik Indonesia-Belanda berhasil dibawa ke PBB. Bersama-sama dengan Australia, India berhasil membawa masalah ini ke sidang Dewan Keamanan pada tanggal 1 Agustus 1947. Berkat usaha kedua negara itu, suatu resolusi yang mengusulkan gencatan senjata diterima. Ini merupakan suatu kemenangan bagi Indonesia. Sejak itu konflik antara Indonesia dan Belanda tidak lagi semata-mata konflik antara kedua negara, tetapi sudah merupakan suatu masalah internasional yang dibahas di forum tertinggi dunia, PBB.<sup>3</sup>

Gencatan senjata yang telah disepakati ini kemudian dilanggar oleh pasukan Belanda di Indonesia, sehingga pada tanggal 14 Agustus 1947, Dewan Keamanan PBB kembali bersidang untuk membahas masalah itu. Pada kesempatan itu, Sutan Sjahrir diperkenankan berbicara di Dewan Keamanan sebagai wakil Indonesia. Di sana dia menekankan agar suatu komite pengawas dibentuk.<sup>4</sup> Pada tanggal 25 Agustus 1947 lembaga itu mengeluarkan dua resolusi, yaitu: (1) resolusi yang diusulkan oleh Cina dan Australia mengenai penempatan perwakilan dari negara-negara anggota komite (Amerika Serikat, Perancis, Belgia, Inggris, dan Cina) di Jakarta untuk mengawasi pelaksanaan gencatan senjata; (2) resolusi yang diusulkan oleh Amerika Serikat mengenai pembentukan Komisi Jasa Baik (Good Offices Committee - GOC) untuk membantu penyelesaian sengketa secara damai sesuai dengan Resolusi 1 Agustus 1947.<sup>5</sup>

Diterimanya dua resolusi itu melahirkan suatu Komite Jasa Baik PBB. Komite ini terdiri dari wakil Australia (yang dipilih oleh Indonesia), wakil Belgia (yang dipilih oleh Belanda) dan wakil Amerika Serikat (yang dipilih oleh dua anggota komite lainnya), dan terkenal dengan sebutan Komisi Tiga Negara (KTN). Komisi ini kemudian berubah menjadi Komisi PBB untuk Indonesia (UNCI). Andil komisi ini dalam mencari penyelesaian konflik

---

<sup>3</sup>*Ibid.*, hal. 33.

<sup>4</sup>George McTurman Kahin, *Nationalism and Revolution in Indonesia: A History* (Ithaca: Cornell University Press, 1952), hal. 216.

<sup>5</sup>Alistor M. Taylor, *Indonesian Independence and the United Nations* (London: Stevens & Sons, 1960), hal. 11.



Indonesia-Belanda cukup besar tampak dengan keberhasilannya menyelenggarakan Konperensi Meja Bundar (KMB) pada akhir bulan Agustus (dibuka 23 Agustus) 1949 dan diakhiri pada bulan November 1949. Hasil KMB ini adalah pengakuan kedaulatan Indonesia secara resmi oleh Belanda pada tanggal 27 Desember 1949. Dengan demikian secara *de jure* Indonesia diakui oleh masyarakat internasional. Bahkan setahun kemudian, yaitu pada Sidang Umum PBB tanggal 28 September 1950 secara resmi Indonesia diterima menjadi anggota PBB ke-16.<sup>6</sup>

Di sini jelas bahwa diplomasi Indonesia pada masa antara kemerdekaan hingga pengakuan resmi Belanda atas kedaulatan Indonesia tanggal 27 Desember 1949, ditekankan pada *usaha mencari pengakuan internasional*. Dengan diresmikannya keanggotaan Indonesia di PBB itu, kegiatan diplomasi multilateral Indonesia di forum-forum internasional semakin meningkat. Kesempatan itu dimanfaatkan Indonesia untuk menyatukan kembali Irian Barat sesuai dengan janji (Persetujuan KMB) Belanda, yaitu akan merundingkan masalah wilayah Irian Barat kepada Pemerintah Indonesia pada akhir tahun 1950. Dalam usaha penyatuan kembali wilayah Irian Barat ini Indonesia tidak lagi mendapat dukungan dari beberapa negara yang sebelumnya membantu dalam mendapatkan pengakuan internasional. Australia dan negara-negara Barat lainnya, ternyata menolak untuk mendukung Indonesia. Sikap negara-negara yang sebelumnya menjadi anggota Komisi PBB untuk Indonesia sebagian besar justru mendukung Belanda.

Dari pidato-pidato Presiden Soekarno sejak tahun 1950 jelas sasaran politik luar negeri Indonesia pada waktu itu adalah menyatukan kembali wilayah Irian Barat ke dalam kedaulatan Indonesia. Usaha pertama yang dilakukan Pemerintah Indonesia adalah pendekatan bilateral kepada Pemerintah Belanda. Tetapi setelah pendekatan bilateral yang dilakukan oleh Kabinet Hatta, Natsir dan Wilopo gagal, kabinet baru yang dipimpin oleh Perdana Menteri Ali Sastroamidjojo (Agustus 1953 - Agustus 1955), mulai mencari jalan lain yaitu melalui diplomasi multilateral.

Dari pengalamannya sebagai duta besar di Washington selama lebih dari tiga tahun, Ali Sastroamidjojo melihat apa yang sedang terjadi dalam perancangan politik internasional di sana. Pada waktu itu tampak bahwa kecenderungan anti-kolonialisme semakin kuat di antara negara-negara yang baru merdeka. Kekuatan kelompok ini tumbuh semakin nyata. Hal itu tampak pada sidang-sidang PBB di mana mereka ini selalu menyuarakan anti-kolonialisme. Sementara itu suatu kelompok informal tetapi sangat berpengaruh, yaitu kelompok negara-negara Asia-Afrika semakin mempunyai suara yang

---

<sup>6</sup>Anak Agung Gde Agung, *Indonesian Foreign Policy*, hal. 34, 67, 71.

menentukan di PBB. Perkembangan ini dimanfaatkan oleh Ali Sastroamidjojo untuk mencari penyelesaian mengenai masalah Irian Barat. Di samping terus mengusahakan penyelesaian secara bilateral dengan Belanda, ia mulai melontarkan isu Irian Barat ini di forum PBB untuk mempengaruhi pendapat umum internasional.<sup>7</sup>

Usaha Ali Sastroamidjojo itu didukung oleh Presiden Soekarno. Dalam pidatonya pada peringatan Hari Kemerdekaan 17 Agustus 1954, ia antara lain menyatakan bahwa Pemerintah Indonesia telah meminta kepada PBB untuk memasukkan masalah Irian Barat ini ke dalam agenda pembicaraan. Pernyataan ini dilaksanakan oleh Duta Besar Indonesia untuk PBB, Mr. Sudjarwo Tjondronegoro, yang mendesak PBB untuk mencantumkan isu Irian Barat ke dalam agenda pembicaraan Sidang Umum PBB ke-9. Usaha Indonesia ini tidak mengalami kesulitan. Usul Indonesia itu diterima dengan suara 39 memihak, 11 menentang dan 10 suara abstain. Dukungan itu diperoleh dari negara-negara Asia-Afrika dan Amerika Latin. Sementara itu Venezuela, Kolumbia, Dominika dan Peru serta Amerika Serikat, Kanada, Cina, Ethiopia, Eslandia dan Selandia Baru abstain. Sedangkan semua negara Eropa Barat, kecuali Yunani, menentang. Tidak seperti Amerika Serikat yang berusaha bersikap netral, Uni Soviet dan negara-negara sekutunya mendukung usaha Indonesia itu, meskipun pada waktu itu Indonesia belum membuka hubungan diplomatik dengan Uni Soviet.<sup>8</sup>

Diplomasi multilateral yang ditempuh oleh Indonesia untuk menyatukan wilayah Irian Barat itu tidak berhenti pada forum PBB saja. Ketika hadir dalam Pertemuan Kolombo akhir April 1954, PM Ali Sastroamidjojo mengusulkan kepada Perdana Menteri Birma, Srilangka, India dan Pakistan untuk mengadakan suatu konperensi negara-negara Asia-Afrika yang menjadi anggota PBB. Pada mulanya usul Ali ini masih diragukan oleh PM India, Jawaharlal Nehru, dan U Nu dari Birma, tetapi pada Pertemuan Bogor yang diselenggarakan pada bulan Desember 1954, kelimanya setuju dan undangan tidak saja ditujukan kepada negara-negara Asia-Afrika yang menjadi anggota PBB, tetapi juga diundang negara-negara Asia-Afrika lainnya seperti Kamboja, Jepang, Yordania, Libia, Nepal, Vietnam Utara, RRC dan beberapa gerakan perjuangan kemerdekaan dari Afrika.<sup>9</sup> Akhirnya Konperensi Asia-Afrika itu berhasil diselenggarakan di Bandung akhir April 1955. Konperensi menyetujui sebuah resolusi yang mendukung klaim Indonesia atas Irian Barat dan akan memihak pada Indonesia di dalam Sidang Umum PBB dalam pem-

---

<sup>7</sup>*Ibid.*, hal. 102.

<sup>8</sup>*Ibid.*, hal. 104-107.

<sup>9</sup>George McTurman Kahin, *The Asian-African Conference, Bandung, Indonesia, April 1955* (Ithaca: Cornell University Press, 1956), hal. 2.



bicaraan mengenai masalah Irian Barat.<sup>10</sup> Di sini tampak keberhasilan diplomasi multilateral Indonesia untuk kedua kalinya.

Tetapi forum Konperensi Asia-Afrika itu terutama dimanfaatkan oleh negara-negara peserta yang tidak ingin ikut-ikutan dalam Perang Dingin yang pada waktu itu tampak semakin membahayakan, yaitu tidak saja dengan meningkatnya perlombaan senjata nuklir, pembentukan aliansi-aliansi seperti Cominform (1947), NATO (1949), SEATO (1954), tetapi juga meningkatnya ketegangan yang diakibatkan oleh Perang Dingin, yaitu dengan pecahnya Perang Korea (1950-1953) dan Perang Indocina. Oleh karena itu Pertemuan Panca Perdana Menteri di Kolombo yang diprakarsai oleh PM Srilangka, John Kotelawala, itu sebenarnya didorong oleh kekhawatiran dan keprihatinan mengenai situasi akibat Perang Dingin itu. Kekhawatiran ini juga tercermin dari komunike bersama Konperensi Asia-Afrika yang antara lain menghimbau kepada semua negara di dunia untuk bekerjasama mengusahakan perdamaian dunia.<sup>11</sup>

Usaha ini sejalan dengan prinsip politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif. Di samping memanfaatkan forum multilateral itu untuk meningkatkan dukungan klaim Indonesia atas wilayah Irian Barat, Pemerintah Indonesia juga melibatkan diri secara aktif dalam usaha melanggengkan Dasaasila Bandung. Oleh karenanya Indonesia berambisi untuk mengadakan Konperensi Asia Afrika ke-2. Untuk ini Ali Sastroamidjojo mencari kesempatan untuk melontarkan ide tersebut. Tetapi usaha Ali Sastroamidjojo itu tidak banyak membawa hasil. Meskipun ia dengan sekuat tenaga mencari dukungan pada Sidang Umum PBB yang dimulai bulan September 1957, sebagian negara sponsor (India dan Pakistan) tidak memberikan jawaban yang pasti.<sup>12</sup>

Situasi Perang Dingin yang semakin meruncing di akhir tahun 1950-an mendorong beberapa pemimpin negara yang ingin tetap netral dalam konflik Perang Dingin, untuk membentuk suatu badan yang terorganisasi bagi negara-negara yang senada. Di PBB jumlah negara-negara ini terus meningkat. Pada tahun 1960 jumlahnya sudah sekitar 50 negara atau separuh dari jumlah anggota PBB pada waktu itu. Bagi Indonesia suara negara-negara ini sangat penting. Oleh karena itu secara aktif Indonesia terus mendukung perjuangan kelompok negara-negara ini. Peran aktif Indonesia itu ditunjukkan misalnya, ketika Presiden Soekarno bersama-sama dengan PM Nehru, Presiden Naser, Nkrumah dan Tito, di muka Sidang Umum PBB bulan September 1960 mendesak agar Eisenhower dan Khrushchev mulai mengadakan

<sup>10</sup>Gde Agung, *Indonesia's Foreign Policy*, hal. 110.

<sup>11</sup>Roeslan Abdulgani, *The Bandung Connection* (Jakarta: Gunung Agung, 1980), hal. 204.

<sup>12</sup>G.H. Jansen, *Afro-Asia and Non-Alignment* (London: Faber & Faber, 1966), hal. 241.

perundingan untuk meredakan ketegangan. Tetapi usaha kelima pemimpin itu gagal karena tidak memenuhi kuorum.<sup>13</sup> Hal ini mendorong Tito merintis jalan ke arah pengorganisasian desakan-desakan kepada kedua negara adikuasa itu di luar forum PBB.<sup>14</sup> Usaha ini akhirnya terwujud dengan terlaksananya Konperensi Tingkat Tinggi Non-Blok I di Beograd bulan September 1961.

Memang setelah Dekrit Presiden tanggal 5 Juli 1959, peranan Presiden dalam kebijakan luar negeri bertambah menonjol. Presiden Soekarno sejak dekrit itu merupakan penyusun utama kebijakan luar negeri Indonesia. Demikian pula dalam diplomasi multilateral. Gagalnya Indonesia (yang didukung oleh Cina) untuk mengadakan Konperensi Asia-Afrika ke-2 rupanya tidak begitu dirisaukan oleh Pemerintah Indonesia karena pada waktu itu masalah dalam negeri lebih mendapat perhatian. Tetapi yang jelas Indonesia masih tetap berusaha mencari dukungan di forum internasional untuk kepentingan penyatuan Irian Barat. Oleh karena itu di PBB Indonesia terus membina hubungan dengan negara-negara Asia dan Afrika.

Dengan diterimanya suatu resolusi mengenai hubungan yang damai dan bertetangga baik di antara negara-negara pada tanggal 14 Desember 1957, ide non-blok semakin populer di kalangan anggota PBB,<sup>15</sup> sehingga ide Tito yang kemudian didukung oleh Naser, Soekarno, Nkrumah dan akhirnya Nehru, untuk mengadakan Konperensi Tingkat Tinggi Non-Blok I dengan mudah mendapat dukungan dari banyak negara anggota PBB, khususnya negara-negara Asia dan Afrika.

Tetapi rupanya sejak Presiden Soekarno berpidato di depan Sidang Umum PBB pada tanggal 30 September 1960 dengan judul pidato "To Build the World Anew," sasaran politik luar negeri Indonesia lebih ambisius, yaitu membangun suatu dunia baru. Menurut Soekarno sasaran ini hanya dapat dicapai dengan suatu perjuangan yang keras. Meskipun dalam pidatonya itu, Soekarno tidak melepaskan prinsip Non-Blok dan hidup berdampingan secara damai, dia menekankan untuk membangun kekuatan negara-negara yang baru merdeka dalam usaha membangun suatu dunia baru itu *konfrontasi* diperlukan. Jadi dukungan Soekarno pada ide Tito itu terutama untuk mencari forum yang cocok di mana dia dapat melontarkan konsep barunya itu.<sup>16</sup>

---

<sup>13</sup>*Ibid.*, hal. 244.

<sup>14</sup>Roeslan Abdulgani, *Sejarah, Cita-cita dan Pengaruhnya Konperensi Asia-Afrika Bandung* (Jakarta: Idayu, 1975), hal. 24.

<sup>15</sup>Gde Agung, *Indonesia's Foreign Policy*, hal. 317.

<sup>16</sup>*Ibid.*, hal. 319.



Di dalam konperensi Non-Blok itu konsep baru Soekarno mendapat dukungan dari Yugoslavia, Mesir dan negara-negara Afrika radikal. Di situ Soekarno tidak diragukan lagi muncul sebagai pemimpin kelompok radikal di dalam gerakan Non-Blok.<sup>17</sup>

Merasa mendapat dukungan, Soekarno kemudian melontarkan gagasannya untuk menyelenggarakan Konperensi Non-Blok ke-2. Gagasannya itu dia lontarkan untuk mengkonkretkan gagasannya menggalang "New Emerging Forces" untuk menghadapi dan akhirnya melenyapkan dominasi dan eksploitasi "Old Established Forces." Tetapi gagasannya itu hanya didukung oleh Yugoslavia saja, sedangkan India dan Mesir menentangnya. Meskipun demikian gagasan mengadakan suatu konperensi internasional yang cukup besar itu didukung oleh Cina yang tidak berpartisipasi dalam KTT Non-Blok. Bahkan IPM Cina, Zou Enlai, selama perjalanannya ke negara-negara Afrika tahun 1962 sempat melontarkan ide Soekarno itu.

Keterlibatan Cina ini mengundang banyak tanggapan terutama dari India yang pada waktu itu masih dalam suasana konflik dengan Cina. Karena Cina bukan peserta KTT Non-Blok, maka Cina lebih menyukai diadakannya suatu KTT Bandung yang ke-2. Hal ini jelas tidak didukung oleh India yang kemudian didukung oleh Mesir. Kedua negara ini lebih condong untuk merintis diadakannya KTT Non-Blok ke-2. Dengan bantuan Sri Lanka, akhirnya KTT Non-Blok ke-2 berhasil diselenggarakan di Kairo tanggal 5-10 Oktober 1964.<sup>18</sup> Bagi Cina hal ini merupakan kekalahan diplomasinya, tetapi bagi Indonesia, meskipun harus mengalah dari India dan Mesir, KTT Non-Blok ke-2 itu dimanfaatkan oleh Soekarno untuk melontarkan kembali gagasannya, yaitu penggolongan "The New Emerging Forces," dan konfrontasi terhadap kekuatan-kekuatan kolonialis, dan imperialis. Gagasan ini diperkuat oleh situasi di mana Indonesia sedang menentang pembentukan Federasi Malaysia. Secara terbuka Presiden Soekarno mengatakan pada tanggal 13 Februari 1963, bahwa Indonesia akan menentang pembentukan Federasi Malaysia karena merupakan hasil kolonialisme baru yang mengganggu kepentingan nasional Indonesia.<sup>19</sup>

Sikap Indonesia ini didukung oleh Filipina. Tetapi dukungan Filipina ini mempunyai tujuan lain, yaitu karena wilayah Sabah yang diklaimnya akan menjadi bagian dari negara Malaysia itu. Sikap Filipina ini disambut baik oleh Indonesia. Indonesia melihat adanya tanda-tanda kebangkitan kembali na-

<sup>17</sup>*Ibid.*, hal. 331.

<sup>18</sup>*Ibid.*, hal. 347.

<sup>19</sup>*Ibid.*, hal. 471.

sionalisme Filipina yang menentang imperialisme. Pemerintah Macapagal dipuji Indonesia sebagai Pemerintah Filipina pertama yang berani mencela pendapat bahwa Filipina hanya bisa maju dan berkembang dengan bantuan Barat.

Untuk menghilangkan kesalahpengertian mengenai pembentukan Malaysia, Tengku Abdul Rahman, Perdana Menteri Malaya, mengadakan kunjungan ke Filipina pada bulan April 1963, untuk pembicaraan dengan Presiden Macapagal. Hasil pertemuan itu adalah sebuah komunike bersama yang mengusulkan diadakannya suatu pertemuan tiga negara (Indonesia, Malaya, dan Filipina) guna memecahkan masalah dan menghilangkan salahpengertian yang ada, sehingga suatu hubungan yang harmonis dan kerjasama antara ketiga negara dapat ditingkatkan. Usul ini ternyata ditanggapi secara positif oleh Presiden Soekarno dan pada tanggal 23 Mei 1963 ia bertemu dengan Macapagal di Manila dalam perjalanannya ke Tokyo. Seminggu kemudian ia bertemu dengan Abdul Rahman di Tokyo. Hasilnya yang terutama adalah ketiganya setuju untuk mengadakan suatu Pertemuan Tingkat Menteri di Manila tanggal 7 Juni 1963. Pertemuan Menteri yang dihadiri oleh Menlu Subandrio, Wakil PM Tun Abdul Razak, dan Wakil Presiden Palaez, menelurkan suatu persetujuan yang disebut Persetujuan Manila, yang isinya terutama adalah: (1) usulan Filipina untuk membentuk suatu organisasi longgar antara Indonesia, Malaysia dan Filipina yang akan disebut *Maphilindo*; (2) disepakati bahwa kalau rakyat Serawak dan Kalimantan Utara menghendaki bergabung ke dalam Federasi Malaysia, maka kedua wilayah ini harus dimasukkan. Tetapi hal ini tidak berarti klaim Filipina atas Sabah diabaikan. Masalah ini dapat dipecahkan melalui perundingan atau cara damai lainnya. Pada penutupan Pertemuan Manila itu suatu KTT tiga negara disepakati diadakan pada akhir Juli 1963 untuk membicarakan langkah-langkah pelaksanaan persetujuan. Bagi Indonesia pembentukan Maphilindo ini dianggap suatu kemenangan diplomasi. Dengan pembentukan organisasi ini Indonesia akan bisa mempengaruhi kedua negara tetangganya itu.<sup>20</sup>

Tetapi Maphilindo itu ternyata tidak bertahan lama. Setelah Malaysia memproklamasikan pembentukannya pada tanggal 16 September 1963, Indonesia dan Filipina menolak untuk mengakuinya. Bahkan pada tanggal 25 September 1963 Presiden Soekarno melontarkan kebijakan konfrontasi terhadap Malaysia. Pada bulan November 1963 Pemerintah Indonesia mengeluarkan sebuah peraturan baru yang menghentikan semua kegiatan perdagangan dengan Malaysia dan menyita semua harta milik negara itu.<sup>21</sup>

---

<sup>20</sup>*Ibid.*, hal. 475.

<sup>21</sup>*Ibid.*, hal. 490.



Untuk mengatasi situasi bertambah buruk, Presiden Macapagal berinisiatif untuk menengahi persengketaan antara Indonesia dan Malaysia. Dia mengadakan pembicaraan dengan Presiden Soekarno di Manila dan di Jakarta, yang menghasilkan suatu KTT antara Soekarno, Macapagal dan Tengku Abdul Rahman di Tokyo 21 Juni 1964. Tetapi pertemuan ini gagal menghasilkan suatu persetujuan. Bahkan Presiden Soekarno menyatakan tidak ingin mengadakan pertemuan lagi dengan Tengku Abdul Rahman.<sup>22</sup> Sejak itu apa yang disebut Maphilindo tidak berfungsi lagi. Sebenarnya Indonesia tidak menentang Maphilindo tetapi menentang Malaysia karena telah melanggar Persetujuan Manila.

Masalah Malaysia ini sangat mewarnai pertemuan-pertemuan multilateral di mana Indonesia aktif ambil bagian. Misalnya, pada Konperensi Persiapan Pertemuan Menteri Luar Negeri Asia-Afrika yang diselenggarakan di Jakarta bulan April 1964, delegasi Indonesia menentang usul India untuk mengundang Malaysia. Demikian pula di PBB ketika Malaysia dipilih menjadi salah satu anggota tidak tetap Dewan Keamanan. Serta-merta Presiden Soekarno memprotesnya, bahkan karena itu pada tanggal 7 Januari 1965 ia mengumumkan keluar dari PBB.<sup>23</sup> Sejak itu Indonesia menjadi terisolasi dan hanya tergantung kepada Cina saja. Pandangan dan posisi Indonesia semakin lama didominasi oleh Cina dan kehilangan hampir seluruh sumber bantuan ekonomi dan keuangan dari Barat dan PBB.

Percobaan kudeta PKI yang gagal tanggal 1 Oktober 1965 mengubah pandangan Indonesia terhadap dunia luar negeri. Dengan terbentuknya Pemerintah Orde Baru, konfrontasi dengan Malaysia dihentikan (1 Juni 1966), dan Indonesia masuk kembali ke PBB tanggal 27 September 1966. Sebaliknya semua jenis hubungan dengan Cina dibekukan, karena negara itu dianggap aktif membantu Gerakan G-30S/PKI.<sup>24</sup> Dengan Ketetapan MPRS No. XII tanggal 5 Juli 1966, politik luar negeri Indonesia dikembalikan kepada landasan yang bebas dan aktif untuk kepentingan nasional.

Dalam usaha menciptakan suasana yang damai di kawasan Asia-Tenggara, pemerintah baru Indonesia di samping menghentikan konfrontasinya dengan Malaysia, juga merintis dibentuknya suatu organisasi regional. Secara publik gagasan ini dilontarkan oleh Presiden Soeharto pada pidatonya di depan DPR tanggal 16 Agustus 1966 (waktu itu masih Pejabat Presiden).<sup>25</sup> Gagasan ini penting untuk Indonesia dan negara-negara Asia Tenggara lainnya, terutama

<sup>22</sup>*Ibid.*, hal. 499.

<sup>23</sup>*Ibid.*, hal. 503.

<sup>24</sup>David Mazingo, *Chinese Policy Toward Indonesia, 1949-1967* (Ithaca: Cornell University Press, 1976), hal. 251.

<sup>25</sup>Michael Leifer, *Indonesia's Foreign Policy* (London: George Allen & Unwin, 1983), hal. 119.



untuk menciptakan suatu kawasan yang tertib, sehingga suatu kerjasama di bidang lain seperti di bidang ekonomi, sosial dan kebudayaan dapat dilakukan. Tetapi bagi Indonesia tujuan yang paling penting adalah untuk menunjukkan kepada negara-negara tetangga bahwa kebijakan konfrontasi yang sebelumnya dilakukan oleh Pemerintah Soekarno, sudah ditanggalkan.

Gagasan ini ditanggapi secara positif oleh negara-negara tetangganya, sehingga pada tanggal 8 Agustus 1967 secara resmi berdirilah sebuah organisasi regional baru, *ASEAN* yang beranggotakan Indonesia, Malaysia, Muangthai, Filipina dan Singapura. Di dalam *ASEAN* ini Indonesia tampak tidak lagi memainkan peranan yang sangat aktif, tetapi lebih berhati-hati untuk menghindari kecurigaan negara-negara anggota lain. Perhatian lebih ditujukan kepada usaha memecahkan konflik yang ada di kawasan. Sebagai contoh, pada suatu pertemuan yang diadakan di Jakarta bulan Oktober 1968, Indonesia berhasil mendinginkan ketegangan antara Malaysia dan Filipina mengenai masalah Sabah.<sup>26</sup>

Niat Indonesia memperbaiki hubungan dengan negara-negara tetangga ini mendapat tanggapan positif dari negara-negara lain. Ini penting karena Indonesia pada waktu itu membutuhkan bantuan ekonomi dari negara-negara lain untuk memulai pembangunan ekonominya. Suatu tanggapan positif memang kemudian diperoleh. Dalam pertemuan di Tokyo bulan September 1966 Indonesia berhasil meyakinkan negara-negara kreditor mengenai penundaan pembayaran hutang-hutang Indonesia. Di samping itu dalam pertemuan itu bahkan telah dirintis pertemuan-pertemuan untuk mendapatkan kredit-kredit baru. Sebagai hasilnya terbentuklah apa yang disebut *IGGI* (Inter Governmental Group for Indonesia) yang beranggotakan Indonesia, Amerika Serikat, Australia, Belgia, Jepang, Jerman Barat, Inggris, Italia, Kanada, Belanda, Perancis, IBRD, IMF, ADB, IDA dan Austria, Denmark, Norwegia, Selandia Baru dan Swiss sebagai peninjau, di Paris bulan Desember 1966. Dalam pertemuan Paris ini negara-negara donor di atas menerima permintaan Indonesia untuk menunda pembayaran kembali hutang-hutang lama yang pada waktu itu mencapai jumlah sekitar US\$1,2 milyar. Di samping itu mereka juga sepakat untuk memberikan kredit-kredit baru.<sup>27</sup>

*ASEAN* sendiri tidak dapat dipungkiri telah menciptakan suatu situasi kawasan yang aman dan tertib, kecuali kawasan Asia Tenggara daratan. Masalah Kampuchea, misalnya, merupakan masalah politik dan keamanan yang belum berhasil dipecahkan. Di samping itu kerjasama ekonomi *ASEAN* sampai sekarang juga belum menunjukkan kemajuan. Banyak usaha memang

<sup>26</sup>*Ibid.*, hal. 124.

<sup>27</sup>*Politik Luar Negeri Republik Indonesia* (Litbang Politik, Departemen Luar Negeri Indonesia, 1985), hal. 34.



telah ditempuh. Tetapi hasilnya masih jauh dari yang diharapkan. Meskipun demikian dengan adanya ASEAN ini, Indonesia secara teratur dapat mengadakan pertemuan dengan negara-negara maju (dialog ASEAN dengan Amerika Serikat, Jepang, Australia, Kanada dan MEE).

Dari pernyataan-pernyataan resmi pejabat Pemerintah Indonesia, dapat disimpulkan bahwa diplomasi multilateral Indonesia sekarang ini akan tetap dititikberatkan pada kawasan Asia Tenggara, khususnya pada ASEAN. Tetapi hal itu tidak berarti Indonesia mengabaikan diplomasi multilateralnya di fora lain. Sebagai contoh, pada bulan April 1985 Indonesia telah menjadi tuan rumah Hari Peringatan 30 Tahun Konperensi Afro-Asia. Forum-forum seperti ini tetap penting untuk Indonesia tidak saja untuk kepentingan ekonomi, yaitu dapat meningkatkan jumlah negara sahabat, sehingga diharapkan hal itu tidak saja akan meningkatkan perdagangan luar negeri kita, tetapi juga untuk kepentingan politik, misalnya, untuk mendapatkan dukungan dari negara-negara lain dalam usaha menggugurkan resolusi atas masalah Timor Timur yang merugikan kita. Sudah terbukti bahwa usaha ini berhasil. Masalah Timor Timur tahun yang lalu (1984) tidak dibicarakan di PBB. Dalam hal ini Indonesia sudah berhasil meningkatkan jumlah suara yang mendukung Indonesia di PBB yaitu dari 11 suara menjadi 48 suara.<sup>28</sup>

Fora lain yang dipakai Indonesia dalam memperjuangkan kepentingan nasionalnya adalah OKI (Organisasi Konperensi Islam), OPEC, UNCTAD dan lain-lain. Di UNCTAD ini Indonesia selalu aktif memperjuangkan kepentingan negara-negara Selatan. Sebagai contoh Indonesia pernah ditunjuk menjadi wakil Kelompok 77 dalam perundingan ekonomi dengan Kelompok Utara di Jenewa beberapa waktu yang lalu.<sup>29</sup> Pada tanggal 19-23 Agustus 1985 ini Indonesia juga menjadi tuan rumah Sidang Komite Koordinasi Tindak Lanjut (IFCC) ke-4 Kelompok 77. Dalam sidang ini Indonesia diberi kepercayaan untuk memberi pengarahan pada Komite tersebut, mengenai hal-hal yang perlu dibahas dan nantinya disampaikan pada Sidang Umum PBB mendatang.

---

<sup>28</sup>*Suara Karya*, 22 Agustus 1985.

<sup>29</sup>*Ibid.*

# Indonesia, Asia Tenggara dan Selatan

Asnani USMAN\*

Hubungan Indonesia dengan negara-negara tetangganya di kawasan Asia Selatan dan Tenggara telah dirintis sejak perjuangan kemerdekaan. Dalam tahun-tahun pertama setelah proklamasi kemerdekaan (1945-1947), diplomasi Indonesia terutama dipusatkan untuk mencari simpati dan dukungan dunia internasional terhadap perjuangannya, termasuk negara-negara tetangga. Pada tanggal 12 April 1946 tindakan Indonesia mengirim 500 ribu ton beras ke India untuk membantu bahaya kelaparan di negara ini telah mendapat sambutan hangat dan merintis hubungan baik kedua negara.<sup>1</sup>

Sementara itu, negara-negara tetangga Indonesia seperti India, Pakistan, dan Birma memperoleh kemerdekaannya dari Inggris. Dengan negara-negara inilah yang pertama kalinya Indonesia merintis hubungan diplomatik untuk mencapai tujuan di atas. Pada tanggal 1 April 1947, Perdana Menteri Sjahrir berkunjung ke New Delhi, dan kemudian setelah itu mengirimkan wakil-wakilnya ke India dan Pakistan. Dari ketiga negara inilah Indonesia mendapat dukungan tidak saja secara material dan moral, tetapi juga dalam bidang diplomasi. Untuk membantu perjuangan fisik Indonesia, India telah mengirimkan makanan, obat-obatan, dan pakaian. Seluruh Radio India mengadakan program siaran radio khusus mengenai perjuangan Indonesia, sehingga kasusnya dikenal dunia luar. Pada tanggal 30 Juli 1947, India (bersama Australia) mengajukan persoalan Indonesia kepada Dewan Keamanan PBB dan meminta diadakan tindakan segera karena dilakukannya apa yang dinamakan "aksi polisional" yang pertama tanggal 20 Juli 1947. Demikian

---

\*Staf CSIS

<sup>1</sup>Departemen Luar Negeri, *Dua Puluh Lima Tahun Departemen Luar Negeri 1945-1970* (Jakarta: Kawal, 1971), hal. 73.



pula Birma telah menyediakan pemancar sebagai "stasiun antara" di Rangoon bagi hubungan radio Indonesia dan India.<sup>2</sup>

Ketika terjadi "aksi polisional" Belanda yang ke-2 ke Yogya (19 Desember 1948), atas usul Birma, India mengadakan Konperensi Bangsa-Bangsa Asia Mengenai Indonesia, 20 Januari 1949, yang dihadiri oleh 18 negara-negara Asia untuk membicarakan masalah Indonesia. Konperensi ini telah menghasilkan resolusi, yang antara lain menuntut supaya penyerahan kedaulatan dilakukan pada tanggal 1 Januari 1950. Resolusi ini diajukan kepada PBB untuk mendesak Belanda melaksanakannya. Reaksi lain dari India dan Pakistan ialah memblokir kapal-kapal dan pesawat-pesawat Belanda.<sup>3</sup> Semuanya ini memberi dukungan yang sangat penting bagi perjuangan Indonesia.

Di kawasan Asia Tenggara, kecuali Birma dan Pilipina yang memberi dukungannya lewat Konperensi Bangsa-Bangsa Asia Mengenai Indonesia, Vietnam Utara yang mengalami kemerdekaan tahun 1945 tampaknya tidak dapat terlibat aktif memberi dukungannya. Hal ini disebabkan negara ini saat itu masih sibuk dengan perjuangannya melawan Perancis.

Pada periode ini politik luar negeri Indonesia sampai 2 September 1948 masih belum mengenal apa yang disebut dengan "bebas dan aktif." Pelaksanaan politik luar negeri Indonesia masih didasarkan kepada sasaran untuk mencapai tujuan pengakuan kedaulatan. Baru pada periode selanjutnya tampak pelaksanaan politik luar negeri Indonesia yang bebas dan aktif. Pada awal periode ini sampai tahun-tahun setelah diadakannya Konperensi Asia-Afrika (KAA) tahun 1955, Indonesia masih menunjukkan diplomasi yang aktif dalam membina hubungan baik dengan negara-negara tetangga yang telah ada sebelumnya dan mencari dukungan bagi perjuangan Irian Barat.

Hubungan Indonesia dan India meningkat, yang ditandai dengan saling kunjungannya kedua kepala negara tahun 1950, dan diadakannya perjanjian persahabatan tahun 1951 untuk menciptakan suatu "perdamaian yang abadi dan persahabatan yang kekal." Bersama dengan India, Indonesia ikut aktif untuk menciptakan perdamaian dalam persengketaan yang timbul di kawasan Asia, yaitu: masalah Korea dan konflik Indocina. Mengenai masalah Korea, kedua negara menyerukan kepada PBB suatu penyelesaian damai. Demikian pula dengan konflik di Indocina, kedua negara ini mengirimkan wakil-wakil-

---

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 72-78, 186; Ide Agung Anak Gde Agung, *Twenty Years, Indonesian Foreign Policy 1945-1965* (The Hague: Mouton & Co., 1973), hal. 29-31; Simatupang, T.B., *Laporan dari Banaran* (Jakarta: PT Sinar Harapan, 1980), hal. 36.

<sup>3</sup>Departemen Luar Negeri, *Dua Puluh Lima*, hal. 80; Asia Kumar Majundar, *Southeast Asia in Indian Foreign Policy* (Calcutta: Naya Prokash, 1982), hal. 22-23.



nya sebagai pengamat ke Konperensi Jenewa 1954, untuk mendukung tercapainya penyelesaian damai masalah tersebut. Persahabatan kedua negara ini makin didukung oleh pandangan yang sama mengenai Cina. Baik Indonesia maupun India ingin membawa Cina dari politik isolasinya ke dalam lingkungan Asia. Latar belakang pandangan inilah yang menyebabkan Cina diundang dalam KAA.<sup>4</sup>

Gagasan Indonesia untuk mengadakan KAA tidak dapat dilepaskan dari tujuan diplomasinya untuk mendapat dukungan terhadap perjuangan Irian Barat. Gagasan ini diajukan dalam Konperensi Kolombo yang diadakan oleh lima negara yang kemudian dikenal dengan "negara-negara Kolombo" (Indonesia, India, Srilangka, Birma dan Pakistan) pada tanggal 24-28 April 1954 di Kolombo. Dalam konperensi negara-negara Kolombo di Bogor (Konperensi Bogor) tanggal 28-29 Desember 1954 dikeluarkan keputusan yang menyetujui diadakannya KAA tersebut. Melalui konperensi ini, Indonesia berhasil mendapat dukungan dari bangsa-bangsa Asia-Afrika bagi tuntutannya terhadap Irian Barat.

Tetapi keberhasilan Indonesia dalam KAA tidak meningkatkan solidaritas negara-negara Asia Tenggara, karena timbul perbedaan yang terbuka antara negara-negara yang bersekutu dengan Barat, yaitu Muangthai dan Filipina dengan pendukungnya Vietnam Selatan di satu pihak, dan negara-negara yang tidak memihak, yaitu Indonesia dan Birma yang didukung Vietnam Utara, Kamboja dan Laos.<sup>5</sup> Hubungan Indonesia dengan ketiga negara secara bilateral belum terbina, walaupun Indonesia telah mendukung kemerdekaan mereka dalam Konperensi Jenewa 1954. Ketiga negara ini masih disibukkan oleh pergolakan yang terus berlangsung di kawasan Indocina.

Berbeda dengan ketiga negara ini, Indonesia telah menunjukkan diplomasi inisiatif dengan dikirimnya Mr. Ahmad Subardjo (menteri luar negeri pertama dalam Kabinet Soekarno 1945), ke Pilipina sebagai reaksi diadakannya Konperensi Baguio (Mei 1950). Konperensi ini bertujuan untuk membentuk lembaga yang akan menjadi badan kerjasama regional bangsa-bangsa Asia yang anti-komunis dan pro-Barat. Indonesia menentang ini, karena lembaga seperti ini tidak sesuai dengan politik luar negeri yang bebas dan aktif. Dalam tahun-tahun berikutnya, hubungan kedua negara tetap tegang dan tidak menjadi baik walaupun Presiden Soekarno telah berkunjung ke Manila tahun 1952, dan Presiden Quirino mengadakan kunjungan balasan ke Jakarta tahun 1953,

---

<sup>4</sup>Ida Agung Anak Gde Agung, *Twenty Years*, hal. 193, 507-510.

<sup>5</sup>J. Soedjati Djiwandono, "Indonesia's Relations with Other Southeast Asian Countries," dalam *Southeast Asia in Transition*, diedit oleh Jae Kyu Park dan Melvin Gurtov (Seoul: The Institute for Far Eastern Studies, 1977), hal. 154.



disebabkan oleh masalah imigran gelap yang menyeberang dari Indonesia ke Filipina. Hubungan kedua negara baru mulai meningkat dengan diadakannya perundingan mengenai masalah imigran gelap tersebut pada masa pemerintahan Presiden Magsaysay.<sup>6</sup>

Hubungan Indonesia dengan Malaya pada masa ini telah terganggu oleh berbagai persoalan yang timbul. Hubungan baik hanya sempat dibina selama enam bulan pertama sejak kemerdekaan Malaya, Agustus 1957. Setelah ini hubungan kedua negara dengan cepat menjadi sebaliknya. Dalam pandangan Indonesia, Malaya telah melakukan tindakan-tindakan yang dipandang tidak bersahabat, yaitu: sikap abstain Malaya terhadap pemungutan suara di PBB mengenai persoalan Irian Barat; simpati Malaya terhadap Pemberontakan PRRI-Permesta; meningkatnya penyelundupan dari daerah pemberontak ke Singapura dan Malaya; dan timbulnya perbedaan pendapat di antara kedua negara mengenai masalah keamanan regional. Indonesia menganggap kolonialis sebagai ancaman utama, sedangkan Malaya menganggap komunis sebagai ancaman utama. Walaupun demikian lima tahun selanjutnya tampak pelunakan sikap Malaya yang mulai mendukung perjuangan Irian Barat.<sup>7</sup>

Periode selanjutnya (1960-1965) merupakan periode yang paling bersejarah dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia. Sikap anti-Barat (Belanda) dalam masalah Irian Barat berlanjut dengan sikap anti-Barat (Inggris) dalam masalah Malaysia. Dalam pandangan Soekarno, pembentukan Federasi Malaysia akan menjadi alat Inggris (Barat) yang akan memantapkan kehadiran dan pengaruhnya di Asia Tenggara. Hal ini dilihat sebagai neokolonialisme yang akan mengepung Indonesia.

Tindakan Soekarno didukung oleh Filipina yang sebenarnya mempunyai kepentingan dalam masalah Sabah. Kedua negara menginginkan diadakannya plebisit di Kalimantan Utara. Persetujuan mengenai ini telah dicapai dalam Konferensi Tingkat Tinggi Tiga Negara di Manila tanggal 31 Juli - 5 Agustus 1965. Dalam konferensi ini juga telah dibentuk Maphilindo (Malaya, Pilipina, dan Indonesia). Tetapi ternyata Malaya tanpa menunggu pengumuman Sekretaris Jenderal PBB tentang hasil plebisit seperti yang telah disetujui, bertekad memproklamasikan Negara Federasi Malaysia pada tanggal 16 September 1963. Maphilindo akhirnya bubar, karena pada hakikatnya dibentuknya kerjasama ini untuk mencegah terbentuknya Malaysia.<sup>8</sup>

<sup>6</sup>Ide Agung Anak Gde Agung, *Twenty Years*, hal. 195-196.

<sup>7</sup>J.A.C. Mackie, *Konfrontasi, The Indonesia-Malaysia Dispute 1963-1966* (Kuala Lumpur: Oxford University Press, 1974), hal. 288.

<sup>8</sup>Uraian lebih jelas mengenai bubarnya Maphilindo, lihat J. Sudjati Djiwandono, *"Indonesia's Relations,"* hal. 156.



Indonesia mengumumkan Dwikora (Dwi Komando Rakyat) untuk melakukan apa yang disebutnya sebagai pengganyangan Malaysia. Tindakan ini didukung Cina. Cina memberi bantuan uang US\$50 juta kepada Indonesia.<sup>9</sup> Keberhasilan Indonesia dengan Trikora (Tri Komando Rakyat) dalam perjuangan Irian Barat yang dibebaskan pada tanggal 1 Oktober 1962, ingin diterapkan Indonesia dalam menghadapi Malaysia dengan Dwikoranya. Tetapi berbeda dengan Irian Barat, Indonesia telah gagal mencegah terbentuknya Malaysia. Malaysia tetap menjadi kenyataan. Dan ketika Malaysia diterima menjadi anggota tidak tetap Dewan Keamanan PBB, Indonesia memutuskan keluar dari organisasi ini pada tanggal 7 Januari 1965.

Perubahan politik luar negeri Indonesia di atas tercermin pula dalam hubungannya dengan India yang sebenarnya telah mulai memburuk sejak tahun 1959 karena faktor Cina. Sebelumnya kedua negara mempunyai hubungan yang erat dengan Cina, tetapi akibat penerobosan Cina masuk ke wilayah India dalam usaha penumpasan pemberontakan di Tibet, hubungan India dengan Cina memburuk. Sebaliknya Indonesia makin dekat dengan Cina. Pada bulan Januari 1961, Menteri Luar Negeri Cina, Marshall Chen berkunjung ke Jakarta dan kedua negara menandatangani perjanjian persahabatan dan persetujuan kebudayaan. Baik dalam konperensi Non-Aligned I di Beograd (1961) maupun II di Kairo (1964) Indonesia dan Cina makin akrab dalam usaha melaksanakan konsep baru Soekarno tentang Oldefos (Old Established Forces) dan Nefos (New Emerging Forces). Sikap Indonesia yang tidak mengecam Cina dalam sengketa perbatasan dengan India telah mengecewakan India. Demikian pula dukungan Indonesia terhadap Pakistan dalam pertentangan India-Pakistan mengenai soal Kashmir (1965) makin mempertajam hubungan kedua negara. Presiden Soekarno dan Presiden Ayub Khan telah menandatangani Komunike Bersama yang mendukung Pakistan dalam soal Kashmir.<sup>10</sup>

Sikap konfrontatif Indonesia makin membawanya ke dalam rangkulan Cina dalam usaha mewujudkan Nefos. Untuk ini Indonesia makin melangkah jauh dengan gagasannya ingin mengadakan Conefo (Conference of the New Emerging Forces) yang akan dibiayai Cina dan direncanakan pada tahun 1966. Dalam usaha ini Indonesia didukung oleh negara-negara yang dekat dengan Cina, yaitu Kamboja, Vietnam Utara, dan Korea Utara, sehingga dikenal apa yang dinamakan Poros Jakarta-Phnom Penh-Peking-Pyongyang.<sup>11</sup> Tetapi rencana ini tidak pernah terlaksana karena tergesernya kepemimpinan Soekarno.

<sup>9</sup>Mackie, *Konfrontasi*, hal. 288.

<sup>10</sup>Asis Kumar Majumdar, *Southeast Asia*, hal. 26-27, 74, 83-84; Ida Agung Anak Gde Agung, *Twenty Years*, hal. 512-518.

<sup>11</sup>Mackie, *Konfrontasi*, hal. 288.



Indonesia mulai memulihkan hubungan dan meningkatkan kerjasama dengan negara-negara tetangga. Hal ini merupakan kepentingan utama pada saat ini, karena tindakan militan dan politik mercusuar Soekarno telah menyebabkan kemerosotan ekonomi, hubungan buruk dengan negara tetangga dan isolasi. Untuk mengatasi hal-hal itu, Indonesia harus membina kembali hubungan baik dan mengadakan kerjasama dengan negara-negara lain, terutama negara-negara tetangga. Hubungan baik akan dapat menciptakan keadaan yang stabil dan damai, sehingga pembangunan negara dapat dilakukan melalui kerjasama dengan negara-negara lain. Pertimbangan-pertimbangan inilah yang menjadi dasar pelaksanaan politik luar negeri Indonesia pada masa Orde Baru.

Perbaikan hubungan Indonesia dan Malaysia merupakan prioritas Indonesia dengan diadakannya usaha-usaha pendekatan untuk mengakhiri konfrontasi kedua negara pada bulan Mei 1966. Pada tanggal 11 Agustus 1966 ditandatangani persetujuan diakhirinya konfrontasi dan normalisasi hubungan kedua negara oleh Menteri Luar Negeri masing-masing negara (Malik-Razak) di Jakarta.<sup>12</sup>

Demikian pula dengan Singapura, yang telah memisahkan diri dari Malaysia pada tahun 1965, normalisasi hubungan telah dilaksanakan pada tahun 1966. Pada tahun-tahun berikutnya, setelah pembentukan ASEAN, hubungan kedua negara cukup baik, walaupun tidak terlalu akrab. Hubungan kedua negara pernah agak mendingin karena penghukuman mati dua orang KKKO Indonesia oleh Pemerintah Singapura, walaupun Presiden telah mengajukan permintaan untuk dibatalkan pada tahun 1968. Hal ini dianggap telah melukai perasaan bangsa Indonesia dan menyebabkan hubungan kedua negara tidak terlalu akrab, sampai diadakannya kunjungan timbal-balik antara kepala negara kedua negara pada tahun 1973.<sup>13</sup>

Perbaikan hubungan dengan India diawali dengan saling berkunjungnya kedua menteri luar negeri masing-masing negara. Kedua negara kembali mempunyai pendapat yang sama mengenai Cina, dan menyatakan bahwa "ancaman subversi dihadapi dari Cina." Sikap Indonesia yang tidak memihak dalam pertentangan India dan Pakistan mengenai soal Kashmir makin mendukung hubungan baik ini. Demikianlah tahun-tahun berikutnya hubungan kedua negara ini meningkat dan diadakannya kerjasama di antara mereka.<sup>14</sup>

<sup>12</sup>*Ibid.*, hal. 319-322; Franklin B. Weinstein, *Indonesia Abandons Confrontation: An Inquiry into the Functions of Indonesian Foreign Policy*, Interim Reports Series (Ithaca, New York: Southeast Asia Program Department of Asian Studies Cornell University, 1969), hal. 79.

<sup>13</sup>*Ibid.*, lihat "Relations with Singapore," *Monthly Review* (Jakarta: CSIS, Vol. III, No. 6, May-June, hal. 3-5).

<sup>14</sup>Asis Kumar Majumdar, *Southeast Asia*, hal. 89, 90, 96.

Selain itu, Indonesia menunjukkan inisiatif diplomasi aktif dengan mengadakan Konferensi Menteri-menteri Luar Negeri Asia di Jakarta untuk membahas masalah Kamboja yang dihadiri oleh 11 negara.<sup>15</sup> Indonesia ikut menjadi keanggotaan ICCS (International Commission for Control and Supervision) di Vietnam.

Tetapi diplomasi yang paling menonjol dan menjadi tonggak dari politik luar negeri Indonesia ialah terbentuknya ASEAN pada tanggal 8 Agustus 1967. Pembentukan ini merupakan realisasi lanjut dari apa yang ditetapkan dalam politik luar negeri Indonesia pada masa ini. Latar belakang pembentukan sebenarnya tidak dapat dilepaskan dari pengalaman 'konfrontasi' Indonesia terhadap Malaysia yang dapat menimbulkan rasa kekhawatiran dan kecurigaan negara-negara tetangga lainnya di Asia Tenggara terhadap Indonesia. Pembentukan ASEAN yang beranggotakan negara-negara Asia Tenggara sebagai suatu wadah kerjasama regional di kawasan ini diharapkan dapat melenyapkan rasa kekhawatiran tersebut dan sebaliknya dapat menggalang kerjasama ekonomi, sosial, dan budaya, di antara mereka yang pada akhirnya diharapkan dapat menciptakan suatu kawasan Asia Tenggara yang aman, stabil, dan damai.<sup>16</sup>

Oleh karena itu tidak mengherankan jika ASEAN menjadi prioritas dari politik luar negeri Indonesia. Hal ini dapat dilihat dari petunjuk Presiden Soeharto mengenai pelaksanaan Ketetapan MPR No. IV/MPR/1973 pada tanggal 11 April 1973 yang antara lain menyatakan: (1) memperkuat dan mempererat kerjasama antara negara-negara dalam lingkungan ASEAN; (2) memperkuat persahabatan dan memberi isi yang lebih nyata terhadap hubungan bertetangga baik dengan tetangga Indonesia; (3) mengembangkan setiap unsur dan kesempatan untuk memperoleh perdamaian dan stabilitas di wilayah Asia Tenggara.<sup>17</sup> Selanjutnya dalam GBHN tahun 1978-1983 dan GBHN tahun 1983-1988, ASEAN ditetapkan sebagai prioritas dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia.

Sejauh ini hasil yang dicapai oleh ASEAN cukup memuaskan. Konsultasi-konsultasi dalam bidang politik yang menyangkut masalah bilateral maupun multilateral negara-negara ASEAN berguna untuk menghindari pertentangan diantara mereka karena adanya perbedaan kepentingan nasional masing-masing negara. Sedangkan yang menyangkut stabilitas dan perdamaian

---

<sup>15</sup>Uraian lebih luas lihat Djiwandono, "Indonesia's Relations," hal. 160.

<sup>16</sup>Uraian lebih jelas mengenai pertimbangan-pertimbangan ASEAN, lihat Djiwandono, "The Political and Security Aspects of ASEAN," *Indonesian Quarterly*, Vol. XI, No. 3, July 1983, hal. 20-22.

<sup>17</sup>Suli Sulaeman, *Politik Luar Negeri Bebas Aktif Republik Indonesia* (Jakarta: Departemen Luar Negeri Republik Indonesia, 1973), hal. 3.



kawasan Asia Tenggara telah dicetuskan gagasan-gagasan, yaitu ZOPFAN (Zone of Peace, Freedom and Neutrality Declaration) yang dicetuskan Malaysia, dan Ketahanan Nasional yang dicetuskan Indonesia. Dalam Perjanjian Persahabatan dan Kerjasama di Asia Tenggara telah dicapai kata sepakat untuk menyelesaikan sengketa-sengketa secara damai. Dan walaupun kerjasama ASEAN bukan merupakan kerjasama keamanan, di antara negara-negara ASEAN telah diadakan kerjasama atas dasar bilateral untuk mengatasi persoalan-persoalan keamanan yang ada di antara dua negara.

Sejak timbulnya Konflik Kamboja 1979, kegiatan diplomatik negara-negara ASEAN umumnya, dan Indonesia khususnya dalam bidang politik semakin meningkat dalam usaha mencari penyelesaian masalah tersebut. Dalam hal ini Indonesia telah menjalankan diplomasi dua arah, yaitu meningkatkan hubungan bilateral dengan Vietnam di satu pihak dan di lain pihak berusaha menyelesaikan Kamboja dengan negara-negara ASEAN dan melalui forum PBB. Tetapi saat ini usaha-usaha yang ditempuh telah menemui jalan buntu.

Konflik Kamboja merupakan batu ujian bagi solidaritas ASEAN, terutama dalam mempertimbangkan faktor Muangthai yang menganggap dirinya sebagai negara garis depan yang berbatasan langsung dengan wilayah Kamboja dan yang membiarkan wilayahnya untuk jalur suplai bantuan Cina kepada Khmer Merah. Khususnya bagi Indonesia, posisinya cukup sulit untuk tetap menjaga kesatuan ASEAN dalam usaha mencapai penyelesaian politik Kamboja di satu pihak, dan pelaksanaan diplomasi aktif secara bilateral dengan Vietnam di lain pihak. Tetapi sejauh ini Indonesia tetap berusaha menjaga keseimbangan dalam menunjukkan diplomasi dua arah. Dengan adanya konsultasi di antara negara-negara ASEAN mengenai masalah Kamboja, keseimbangan tersebut terjaga, meskipun hal itu berarti berlarut-larutnya konflik di Kamboja.

Berlarut-larutnya konflik Kamboja hanya akan memantapkan kekuasaan Heng Samrin yang didukung Vietnam, dan makin kuatnya ketergantungan Vietnam pada Uni Soviet. Di lain pihak ASEAN secara tidak langsung makin mendukung politik Cina karena faktor Khmer Merah melalui Muangthai. Dan kebijaksanaan ASEAN didukung pula oleh Amerika Serikat. Dengan prospek ini, ZOPFAN akan makin jauh dari jangkauan, dan Indonesia akan makin berada dalam posisi yang sulit. Hal ini menunjukkan bahwa apa yang ditetapkan Indonesia dalam pelaksanaan politik luar negeri untuk ikut menciptakan perdamaian kawasan melalui forum kerjasama regional ternyata tidak mudah dilakukan, karena adanya perbedaan-perbedaan, khususnya dalam hal kepentingan dan persepsi keamanan masing-masing negara anggota.

Oleh karena itu untuk mengatasi kesulitan ini, Indonesia mungkin harus mampu mengambil inisiatif diplomasi yang dapat menghimbau ASEAN, khususnya Muangthai untuk menerima gagasan penyelesaian politik masalah Kamboja yang lebih realistis yang dapat diterima Vietnam. Inisiatif yang bersifat bilateral mungkin justru dapat mendorong ASEAN untuk menyelesaikan Konflik Kamboja, dan bukan sebaliknya, terancamnya kesatuan ASEAN.



# Indonesia dan Pasifik Barat Daya: Australia, Selandia Baru dan Papua Nugini

Alfian MUTHALIB\*

## AUSTRALIA

Dalam awal diplomasi Indonesia setiap perundingan dengan Belanda dalam menyelesaikan pertikaian antara mereka selalu dihadiri oleh pihak ketiga.<sup>1</sup> Salah satu contoh adalah kehadiran pihak Inggris yang diwakili oleh Sir Archibald Clark Kerr dan kemudian digantikan oleh Lord Killeen membantu mempertemukan Indonesia dan Belanda di meja perundingan. Pentingnya peranan pihak ketiga itu diperkirakan semakin dibutuhkan ketika Indonesia dan Belanda menemui jalan buntu di Perundingan Hoge Veluwe dalam bulan April 1946.<sup>2</sup> Pengalaman-pengalaman pahit yang mendasari perundingan-perundingan dengan Belanda itu akhirnya cenderung memberikan suatu unsur bentuk dalam pelaksanaan politik luar negeri Indonesia setelah tahun-tahun pertama kemerdekaannya. Unsur bentuk itu adalah mencari simpati atau dukungan pihak ketiga untuk membantu Indonesia mempertahankan kepentingannya, dan memperkuat posisi tawar-menawarnya.

Proses perkembangan hubungan Indonesia dengan Australia sangat erat berhubungan dengan pelaksanaan kebijakan luar negeri Indonesia seperti disebutkan di atas. Tetapi terjadinya hubungan itu tidak begitu mudah, karena Australia pada mulanya masih ragu-ragu mendukung kebijakan luar negeri Indonesia itu. Partai Buruh menghadapi suatu pilihan yang pelik antara mendukung Indonesia dan mempertahankan status-quo Belanda. Kalau Partai Buruh mendukung Belanda, maka itu berarti membelakangi ideologi partai-

\*Staf CSIS.

<sup>1</sup>Lihat J. Soedjati Djiwandono, "An Analysis of the Use and Role of a Third Party in the Settlement of International Disputes with Special Reference to Indonesian-Soviet Relations" (Ph.D. dissertation, University of London, 1982), hal. 38.

<sup>2</sup>*Ibid.*, hal. 48.

nya yang sangat menentang penjajahan. Sebaliknya mendesak Belanda keluar dari Indonesia diperkirakan akan menimbulkan situasi tidak stabil di kawasan ini, sehingga dampaknya akan mempengaruhi keamanan Australia. Jadi antara tahun-tahun 1945 dan 1949, perbedaan-perbedaan pendapat dalam Partai Buruh berkisar antara pro dan kontra-Indonesia. Kesulitan Partai Buruh itu untuk sementara dapat diatasi dengan ditandatanganinya Perjanjian Linggarjati dalam tahun 1947, karena secara de facto Belanda sudah mengakui kedaulatan Indonesia. Dengan demikian Australia tidak perlu lagi menentukan pilihannya mendukung atau tidak kebijakan Indonesia.

Harapan Australia untuk dapat terlepas dari pertikaian Indonesia dengan Belanda ternyata lenyap dengan dilancarkannya aksi polisional Belanda pertama dalam tahun itu juga. Tindakan Belanda menggagalkan Perjanjian Linggarjati itu menempatkan kembali Partai Buruh pada dilemanya yang semula. Karena dihadapkan pada situasi itu, maka Partai Buruh tidak mempunyai pilihan lain kecuali mendukung Indonesia.<sup>3</sup> Indonesia berhasil menghimbau Australia untuk membawa masalah pertikaianya dengan Belanda ke PBB. Hal itu terungkap dari tindakan Australia mendesak PBB mendukung wakil Indonesia berpartisipasi dalam Dewan Keamanan sebagai suatu partai yang sedang bertikai dengan mengesampingkan pertentangan mengenai pengakuan terhadap Indonesia.<sup>4</sup> Sikap positif Australia terhadap Indonesia dalam tahun 1947 dan setelahnya itu mencerminkan perhatiannya yang dalam atas perkembangan di Indonesia. Kebijaksanaan itu adalah perpaduan antara prinsip menjaga keamanan Australia, dan prinsip kebijakan bertetangga baik.

### Konfrontasi Irian Barat

Hubungan baik antara Indonesia dan Australia yang dibina dari tahun 1947 sampai dengan tahun 1949 segera mengalami perubahan pada awal tahun 1950-an karena kasus Irian Barat. Baik Indonesia maupun Australia melihat Irian Barat dari segi politik dan keamanan yang berbeda. Persepsi Indonesia adalah sederhana bahwa Irian Barat bagian dari wilayahnya, dan harus dikembalikan dengan segera, Indonesia merasa tidak sepenuhnya merdeka selama Irian Barat masih dikuasi oleh Belanda. Semakin berlangsungnya kekuasaan Belanda di pulau itu, memperkuat ketakutan Indonesia pada ancaman langsung Belanda terhadap kemerdekaan, keamanan, dan kesatuan-nya. Oleh karena itu, perjuangan Irian Barat merupakan suatu kelanjutan dari revolusi nasional Indonesia menentang kolonialisme dari wilayahnya. Di sam-

<sup>3</sup>Hilman Adil, "Beberapa Segi Politik Bertetangga Baik Antara Indonesia dan Australia," *Prisma*, September 1977, hal. 21.

<sup>4</sup>Dr. H. Roeslan Abdulgani, "The United Nations Revisited," *Three Public Lectures of Dr. H. Roeslan Abdulgani in Australia 1972* (Jakarta: Yayasan Idayu, 1974) hal. 5.



ping itu perdebatan-perdebatan mengenai kasus Irian Barat di PBB menunjukkan bahwa negara-negara Asia-Afrika yang baru merdeka dan Uni Soviet mendukung Indonesia. Hal itu memperkuat politik anti-kolonialisme Indonesia terhadap Belanda di Irian Barat.

Sebaliknya Irian merupakan suatu kepentingan yang tersendiri bagi Australia. Pulau itu dianggap sebagai suatu kubu terhadap kemungkinan intervensi militer dari Asia. Persepsi Australia itu terbukti dalam Perang Dunia Kedua ketika Australia harus menghadapi intervensi Jepang di Irian. Oleh karena itu, setelah Perang Dunia Kedua, Irian secara keseluruhannya dianggap sebagai perimeter pertahanan Australia. Pemerintahan Partai Buruh di bawah Perdana Menteri Chifley cenderung tidak begitu melibatkan Australia dalam kasus Irian Barat. Pemerintah Partai Buruh hanya menyarankan supaya kasus Irian Barat ditunda sampai tercapai suatu kesepakatan antara kedua pihak yang bertikai. Usul ini merupakan pencerminan sikap Partai Buruh pada waktu itu.<sup>5</sup> Dengan cara tidak memihak kepada salah satu pihak yang bertikai, maka Partai Buruh berhasil mempertahankan status quo Irian Barat. Dengan demikian keamanan Australia tidak akan terancam, dan yang lebih penting adalah hubungan kedua negara dapat dipertahankan dengan baik.

Kemenangan Partai Liberal membawa perubahan-perubahan dalam kebijakan luar negeri Australia. Gaya diplomasi Partai Liberal sangat dipengaruhi oleh pemikiran-pemikiran konservatif yang sangat menekankan pada aliran realisme, dan loyalitas dalam politik.<sup>6</sup> Pengaruh unsur-unsur itu membuat Australia lebih mementingkan hubungannya dengan negara-negara pelindungnya dan negara-negara sahabat. Pelaksanaan dari kebijakan itu terungkap dengan dibentuknya ANZUS yang dianggap sebagai poros keamanan Australia.<sup>7</sup> Jadi dasar politik luar negeri Partai Liberal adalah politik pertahanan. Dalam usaha-usaha Australia mencari perlindungan keamanan terhadapnya itu, hubungan dengan Indonesia dianggap kurang bermanfaat. Akibatnya, usaha-usaha diplomasi Indonesia untuk menyelesaikan masalah Irian Barat dipandang sebagai ancaman bagi prinsip utama kebijakan luar negeri Australia. Prinsip utama itu adalah menjamin keamanan Australia. Ini diinterpretasikan bahwa Irian Barat harus dipertahankan supaya tidak jatuh ke tangan Indonesia. Caranya adalah mendukung Belanda atau melibatkan

<sup>5</sup>Alan Renouf, *The Frightened Country* (Melbourne: The McMillan Co. of Australia Pty. Ltd., 1979), hal. 406.

<sup>6</sup>F.A. Mediansky, "The Conservative Style In Australia," *The Australian Outlook*, Vol. 28, No. 1 (April 1974), hal. 51-52.

<sup>7</sup>Harry G. Gelber, "Australa and the Great Powers," *Asian Survey*, Vol. XV, No. 3 (March 1975), hal. 190.



Australia di dalam pertikaian itu sebagai pemain utama yang mungkin mengubah status Irian Barat.<sup>8</sup>

Untuk melemahkan dukungan Australia terhadap Belanda itu, maka Indonesia mulai mengadakan pendekatan dengan mengundang Menteri Luar Negeri Casey ke Jakarta pada bulan November 1955. Dalam pernyataan bersama yang dikeluarkan oleh kedua pemerintah itu tercermin bahwa Australia menginginkan diadakannya suatu penyelesaian damai terhadap kasus Irian Barat.<sup>9</sup> Ini berarti bahwa pemerintah Partai Liberal cenderung menganut kembali kebijakan yang pernah dijalankan oleh Partai Buruh di bawah Perdana Menteri Chifley. Yang lebih penting lagi adalah bahwa pernyataan itu mencerminkan penyimpangan sikap Australia terhadap posisinya mengenai Irian Barat di PBB, dan dukungannya terhadap Belanda. Tetapi pertemuan tersebut yang diperkirakan berhasil mengubah kebijakan Australia ternyata gagal dengan ditandatanganinya peningkatan kerjasama pengaturan wilayah administratif Irian oleh Australia dan Belanda pada tanggal 6 November 1957. Secara eksplisit Australia menunjukkan bahwa Irian Barat adalah bukan bagian dari wilayah Indonesia.

Tindakan Australia itu ditafsirkan oleh Indonesia sebagai langkah kolaborasi Australia-Belanda untuk menggagalkan perdebatan Irian Barat di PBB, dan menyimpulkan Australia-Belanda telah menandatangani suatu persetujuan militer. Dihadapkan kepada situasi itu Indonesia mulai meningkatkan politik keras bagi penyelesaian kasus Irian Barat. Dengan kembalinya Indonesia ke Undang-Undang Dasar 1945, dan diterapkannya sistem Demokrasi Terpimpin dalam tahun 1959, Pemerintah Indonesia lebih leluasa menyelesaikan kasus Irian Barat. Hal itu terungkap dengan dianutnya politik konfrontasi terhadap Belanda pada bulan Juli 1959. Perkembangan di Indonesia itu tampaknya mendorong Perdana Menteri Menzies dalam bulan Desember mengunjungi Indonesia untuk menjajaki posisi Indonesia dalam masalah Irian Barat, dan untuk mencapai suatu pengertian meningkatkan hubungan kedua negara. Meskipun kunjungan Menzies itu tidak bisa diharapkan menggeser politiknya mendukung Belanda, ia berguna dalam mencari saling pengertian antara kedua negara.<sup>10</sup> Lagipula kunjungan itu merupakan dukungan Australia terhadap pernyataan bersama Casey-Subandrio bulan Februari 1959, bahwa Australia tidak akan menentang persetujuan secara damai yang dicapai

---

<sup>8</sup>Lihat Breazly seperti yang dikutip oleh E.G. Whitlam, "Indonesia and Australia: Political Aspects," J.A.C. Mackie (ed.), *Indonesia: The Making of A Nation* (Canberra: RSoPS The Australian National University, 1980), hal. 756.

<sup>9</sup>Alan Renouf, *op. cit.*, hal. 413.

<sup>10</sup>I.A.A. Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy 1945-1965* (The Hague: Mouton & Co., 1973), hal. 29.



oleh Indonesia dan Belanda mengenai Irian Barat. Ini berarti Australia mengubah politik luar negerinya dengan mengorbankan kepentingan utamanya demi hubungan baik dengan Indonesia.

### Konfrontasi Malaysia

Pada mulanya Indonesia tidak menentang pembentukan Federasi Malaysia. Kemungkinan hal itu disebabkan Indonesia masih terlibat dalam perjuangan merebut Irian Barat sehingga sulit baginya untuk membuka dua medan dalam waktu yang bersamaan. Atau pernyataan menentang pembentukan Federasi Malaysia itu akan dapat diinterpretasikan sebagai suatu ketakutan atau ekspansi ke arah daerah perbatasan sebelah utaranya.<sup>11</sup> Tetapi sikap Pemerintah Indonesia segera berubah ketika perundingan mengenai Irian Barat menguntungkan Indonesia.<sup>12</sup> Keberhasilannya dalam menjalankan politik konfrontasi terhadap Belanda di Irian tampaknya merangsang Indonesia untuk menerapkan model diplomasi itu kembali terhadap Malaysia. Pertama, kemenangan itu memperkuat posisi Pemerintah Indonesia di dalam dan luar negeri. Kedua, Indonesia mempunyai suatu kapabilitas militer yang mampu memproyeksikan ancamannya terhadap negara-negara tetangganya yang terdekat.<sup>13</sup> Unsur itu diperkuat oleh persepsi ancaman Indonesia terhadap Malaysia dan Singapura, karena kedua negara itu pernah membantu Pemberontakan PRRI melawan Pemerintah Indonesia dalam tahun-tahun 1957, 1958.<sup>14</sup>

Pada saat yang sama, kelompok-kelompok yang berpengaruh dalam sistem politik di Indonesia juga memainkan bagian-bagian penting menentang pembentukan Malaysia, terutama sekali Partai Komunis Indonesia. Masalah Malaysia bagi PKI merupakan suatu peluang utama untuk memperkuat posisinya di dalam negeri serta mengisolasi Indonesia dari negara-negara Barat. Dalam mencapai tujuannya itu, harian-harian kiri seperti Bintang Timur dan Partindo menginterpretasikan pembentukan Malaysia sebagai suatu bentuk kolonialisme baru dan menuduh Tengku Abdulrachman bertujuan untuk menentang Indonesia. Pendapat umum harian-harian itu kemudian diperkuat dengan resolusi CCPKI pada tanggal 30-31 Desember 1961.<sup>15</sup> Tetapi baik Pemerintah Indonesia maupun Partai Komunis Indonesia

<sup>11</sup>J.A.C. Mackie, *Konfrontasi: The Indonesia-Malaysia Dispute, 1963-1966* (Kualalumpur: Oxford University Press, for the Australian Institute of International Affairs, 1974), hal. 103.

<sup>12</sup>I.A.A. Agung, *Twenty Years*, hal. 458.

<sup>13</sup>J.A.C. Mackie, *Konfrontasi*, hal. 95.

<sup>14</sup>C.L.M. Penders, *The Life and Times of Soekarno* (Great Britain: Sidgwick & Jackson, 1974), hal. 176.

<sup>15</sup>J.A.C. Mackie, *Konfrontasi*, hal. 104.

tidak mempunyai dasar untuk mensahkan persepsi mereka tersebut. Baru ketika Azahari mulai pemberontakannya pada tanggal 8 Desember 1962, Indonesia mempunyai suatu dalih yang masuk akal menuduh Malaysia sebagai suatu persekutuan Nekolim dan mendukung usaha-usaha Brunei untuk merdeka. Jadi pemberontakan Brunei merupakan suatu kasus-belli konfrontasi Indonesia terhadap Malaysia.

Sikap Indonesia yang berbalik menentang pembentukan Federasi Malaysia itu mendapat tanggapan keras dari Australia. Hal itu terungkap dalam pernyataan Perdana Menteri Menzies pada tanggal 25 September 1963 bahwa Australia akan mempertahankan Malaysia kalau negara itu diserang dari luar.<sup>16</sup> Keterlibatan Australia menentang Indonesia dalam konfrontasi Malaysia itu tidak terlepas dari persepsi ancamannya yang klasik seperti dalam kasus Irian Barat. Kalau dalam kasus Irian Barat ancaman terhadap Australia akan datang dari utara ke selatan, dalam kasus Malaysia ancaman itu mulai dari selatan ke utara. Negara pertama yang akan menjadi korban Indonesia adalah Singapura, dan menyusul kemudian Malaysia. Jadi persepsi ancaman itu didasarkan pada teori domino yang terbalik. Meskipun persepsi ancaman itu sangat bersifat akademis, Australia mempunyai dasar yang cukup kuat untuk terlibat dalam kasus konfrontasi Malaysia itu. Pertama, Australia adalah negara anggota Persemakmuran Bersama, dan sangat terikat dalam kebijakan Pemerintah Inggris. Kedua, sejak tahun 1959 Australia telah menandatangani suatu Perjanjian Pertahanan dengan Inggris dan Malaysia. Keterikatan Australia itu diperkuat lagi dengan masuknya dalam perjanjian pertahanan Inggris-Malaysia bulan September 1963.

Dalam kasus konfrontasi itu tampak adanya kecenderungan Australia untuk bersikap lebih moderat dalam menentang Indonesia. Di sini Australia harus menimbang antara kewajibannya mendukung Malaysia sebagai sekutunya, dan mempertahankan hubungan baik dengan Indonesia. Kecenderungan itu terlihat dalam sikap dan pernyataan yang ditujukan kepada Indonesia dalam bentuk yang tidak provokatif dan keras.<sup>17</sup> Tetapi Australia memutuskan untuk menggelar pasukannya guna melindungi wilayah Malaysia, terutama di Kalimantan, dan meningkatkan anggaran pertahanan militernya.<sup>18</sup> Dengan demikian Australia menunjukkan bahwa ia tidak ragu-ragu mendukung sekutunya, namun pada saat yang sama menjaga supaya hubungannya dengan Indonesia tidak rusak. Diperkirakan sikap itu telah menyelamatkan kedua negara dari konfrontasi terbuka di Malaysia dan Kalimantan.

---

<sup>16</sup>Alan Renouf, *The Frightened*, hal. 436.

<sup>17</sup>Lihat pernyataan Barwick seperti dikutip oleh Alan Renouf dalam *The Frightened*, hal. 437.

<sup>18</sup>I.A.A. Agung, *The Twenty Years*, hal. 497 dan 504.



### Kasus Timor Timur

Kasus Timor Timur merupakan batu uji berikutnya bagi hubungan Indonesia dengan Australia setelah Indonesia meninggalkan politik konfrontasinya terhadap negara-negara imperialis. Krisis Timor Timur pada mulanya merupakan konflik internal yang mengundang unsur kekuatan luar, sehingga menjadi konflik eksternal. Kalau dalam tahun-tahun pertama kemerdekaan dan periode politik konfrontasi Irian Barat dan Malaysia, Indonesia aktif mencari negara kuat sebagai kekuatan ketiga untuk merealisasi kebijakannya tersebut, sebaliknya dalam krisis Timor Timur justru Indonesia dibutuhkan sebagai kekuatan ketiga menyelesaikan krisis itu.

Penyelesaian kasus Timor Timur ini agak berbeda dari penyelesaian kasus Irian Barat. Indonesia dalam hal ini melihat perlunya pihak Australia diikutsertakan juga sebagai partai utama dalam menyelesaikan konflik Timor Timur. Pendekatan bilateral itu dilakukan oleh Indonesia dengan mengundang PM G. Whitlam ke Indonesia pada tanggal 5-7 September 1974. Dalam pembicaraan Soeharto-Whitlam di Wonosobo itu, Whitlam setuju diadakannya penyatuan Timor Timur dengan Indonesia melalui penentuan nasib sendiri. Dia melihat bahwa integrasi adalah jauh lebih penting daripada penentuan nasib sendiri. Penilaiannya itu bertolak belakang dengan keputusan Departemen Luar Negeri Australia yang telah lebih dahulu menentukan bahwa kebijakan Australia mengenai Timor Timur adalah "penentuan nasib sendiri."<sup>19</sup>

Dengan lebih menekankan prinsip integrasi lebih dahulu itu, maka Whitlam secara praktis memberikan Timor Timur kepada Indonesia.<sup>20</sup> Perubahan kebijakan luar negeri Australia itu dapat diinterpretasikan bahwa Timor Timur dalam suatu pengertian militer tidak lagi mempunyai arti strategis bagi Australia, dan secara jelas mengartikulasikan pentingnya hubungan dengan Indonesia. Tetapi dengan terjadinya peralihan dari Pemerintah Whitlam ke Pemerintah Partai Liberal, PM Frazer, hubungan Indonesia-Australia kembali mengalami guncangan-guncangan. Laporan-laporan pribadi yang dikembangkan antara Presiden Soeharto dan Whitlam tidak lagi dikembangkan dalam pemerintahan Frazer.<sup>21</sup> Frazer cenderung membelokkan kembali orientasi politik luar negeri Australia ke Eropa dan Amerika Serikat, dan memandang Asia Tenggara sebagai sesuatu kawasan yang kurang penting.<sup>22</sup> Sebagai akibatnya, kepentingan-kepentingan dan prinsip-prinsip yang

<sup>19</sup>Alan Renouf, *The Frightened*, hal. 442.

<sup>20</sup>Peter Hastings, "The Timor Problem-I," *The Australian Outlook*, Vol. 29, No. 1 (April 1975), hal. 19.

<sup>21</sup>Philip J. Eldridge, *Indonesia and Australia: The Politics of Aid and Development Since 1966*, R.T. Shand (ed.), (Canberra: The Australian National University, 1979), hal. 24.

<sup>22</sup>J.L. Girling, "Australian and Southeast Asia in the Global Balance," *The Australian Outlook*, Vol. 31, No. 1 (April 1977), hal. 3.



telah memainkan peranan penting dalam diplomasi Australia terhadap Indonesia perlu ditinjau kembali.

Perubahan kebijakan itu disebabkan oleh dua hal. *Pertama*, hubungan erat yang telah dikembangkan oleh Whitlam banyak mendapat sorotan dan kritik dari kelompok kiri, terutama kelompok Partai Buruh. Kelompok oposisi itu mendesak supaya Pemerintah Australia menjauhkan diri dari rezim yang sedang berkuasa di Indonesia.<sup>23</sup> *Kedua*, Pemerintah Frazer sedang dalam masa transisi. Dihadapkan pada dua keadaan itu, Frazer tidak mempunyai pilihan lain kecuali mengecam intervensi militer Indonesia ke Timor Timur, dan mendukung resolusi PBB. Tampaknya itu hanya merupakan suatu kamufase politik Frazer terhadap Indonesia. Ketika pemerintahan sementara Frazer berhasil mempertahankan posisinya di pemerintahan dan menguasai mayoritas suara di parlemen pada bulan Desember 1977, kritik-kritik terhadap Indonesia menjadi berkurang. Keadaan itu digunakan oleh Pemerintah Frazer untuk mengakui integrasi Timor Timur dengan Indonesia pada tanggal 21 Januari 1978. Dengan demikian kebijakan menjaga jarak yang diterapkan oleh pemerintahan Partai Liberal itu selain untuk memperkuat posisinya di dalam pemerintahan juga untuk memperlemah kritik-kritik yang ditujukan ke Indonesia. Dengan demikian kebijakan Partai Liberal adalah identik dengan kebijakan Partai Buruh sebelumnya.

### **Penyelesaian Masalah Timor Timur di Bawah Pemerintah Partai Buruh**

Ketika Partai Buruh berhasil memenangkan pemilihan umum dalam bulan Maret 1983, Pemerintah Robert Hawke mewarisi dari pemerintah Partai Liberal sebelumnya, suatu kebijakan yang mengakui integrasi Timor Timur dengan Indonesia. Hal itu bertentangan dengan program Partai Buruh yang menuntut supaya Pemerintah Hawke mendesak Indonesia untuk melakukan suatu penentuan nasib sendiri bagi rakyat Timor Timur, mengurangi bantuan militer sampai pasukan Indonesia ditarik dari Timor Timur dan mengubah sikap Australia terhadap masalah Timor Timur di PBB.<sup>24</sup> Program Partai Buruh yang keras itu menimbulkan masalah pelik bagi Pemerintah Australia dan Indonesia.

Bagi Pemerintah Buruh masalah utama adalah bagaimana politik status quo yang telah disahkan oleh Partai Liberal bisa dipertahankan supaya hubungan dengan Indonesia tetap baik. Kesulitannya adalah bahwa fraksi sayap kanan Hawke berada dalam posisi minoritas. Jadi tugas Hawke adalah

<sup>23</sup>J.A.C. Mackie, "Australia's Relations with Indonesia: Principles and Policies-II," *The Australian Outlook*, Vol. 28, No. 1 (April 1974), hal. 169.

<sup>24</sup>"Hawkish Over Timor But Dovish on Cambodia," *FEER*, 17 Maret 1983, hal. 12.



mencari dukungan dari pihak sayap kiri untuk memodifikasi program partai tersebut. Di samping itu ia berusaha mendapatkan suatu akomodasi dari pihak Indonesia. Sedangkan Indonesia merasa khawatir akan timbulnya suatu fokus sayap kiri yang kuat sehingga mampu memaksa Pemerintah Australia mengubah sikapnya di PBB. Berbaliknya sikap Australia itu diperkirakan akan mempengaruhi negara-negara kecil di Pasifik Selatan dalam memberikan suara mereka di PBB. Jadi baik Pemerintah Australia maupun Indonesia mempunyai suatu keprihatinan yang sama terhadap ulah Partai Buruh.

Untuk menjembatani kesenjangan itu, Menlu Bill Hayden dalam perundingannya dengan pihak Indonesia mencoba memasukkan salah satu gagasan dari program Partai Buruh, yaitu mengenai penentuan nasib sendiri bagi rakyat Timor Timur. Di samping menegaskan bahwa Australia "mencatat penggabungan Timor Timur dengan Indonesia."<sup>25</sup> Pernyataan itu penting karena ia menunjukkan bahwa Pemerintah Partai Buruh tidak menolak atau mengakui kebijakan pemerintah sebelumnya. Dengan demikian bisa mengurangi tekanan-tekanan dari kelompok sayap kiri dari Partai Buruh. Sebaliknya dengan digunakan istilah "mencatat" itu Pemerintah Partai Buruh sulit menentukan sikapnya dalam sidang PBB yang direncanakan akan diadakan dalam bulan Oktober 1983, meskipun sidang Timor Timur tidak masuk agenda dalam tahun itu. Kepastian sikap Pemerintah Australia bergantung pada hasil perdebatan di Parlemen Australia. Jadi yang penting adalah mempengaruhi pihak-pihak tertentu di parlemen selama tenggang waktu itu.

Kunjungan bulan Juli oleh PM Robert Hawke ke Jakarta dapat dilihat dalam konteks tersebut. Hawke memperkirakan suatu kunjungan misi gabungan Parlemen Australia ke Timor Timur mampu mempengaruhi sikap kelompok sayap kiri Partai Buruh di Parlemen. Tujuan misi itu sendiri kabur. Karena selain diartikan untuk mencari masukan ia dapat pula diinterpretasikan sebagai komisi penyelidikan yang dapat menimbulkan suatu preseden. Tetapi karena pihak Indonesia percaya bahwa masalah penyelesaian Timor Timur bergantung pada kemauan baik politik dari kedua pihak, pengiriman misi tersebut diterima. Ternyata kunjungan itu tidak berhasil mengubah sikap negatif sayap kiri Partai Buruh terhadap kasus Timor Timur.<sup>26</sup> Akibatnya usaha Pemerintah Hawke untuk memodifikasi program Partai Buruh melalui parlemen mengalami kegagalan.

Perubahan penting terjadi dalam Konperensi Nasional Partai Buruh dalam bulan Juli 1984 dengan munculnya kelompok kiri tengah. Untuk menjatuhkan dominasi kelompok sayap kiri di parlemen, Hawke mencoba membangun kekuatan sayap kanan melalui kerjasama dengan kelompok kiri tengah. Hal

<sup>25</sup>Manggi Habir, "On the Tightrope," *FEER*, 21 April 1983, hal. 11.

<sup>26</sup>Warwick Beutler, "Look Right, Look Left," *FEER*, 29 September 1983, hal. 42.



itu terungkap dengan keberhasilan Hayden melalui komisi partai bidang urusan luar negeri menghasilkan suatu resolusi yang mengakui penggabungan Timor Timur dengan Indonesia melalui pemungutan suara 55 berbanding 43.<sup>27</sup> Dengan demikian keputusan itu menjadi kebijakan Partai Buruh. Kekalahan kelompok sayap kiri di Konferensi Nasional itu mempermudah Pemerintah Partai Buruh untuk menyelesaikan masalah pengintegrasian Timor Timur secara bilateral dengan pihak Indonesia. Pernyataan PM Robert Hawke yang mengakui kekuasaan kedaulatan Indonesia atas Timor Timur di hadapan Televisi Indonesia pada pertengahan bulan Agustus 1985 yang kemudian dipertegas lagi di Parlemen Australia pada tanggal 22 Agustus merupakan realisasi kebijakan bertetangga baik dengan Indonesia.

## Kesimpulan

Dari uraian-uraian di atas, maka disimpulkan bahwa hubungan Indonesia dengan Australia telah mengalami kesulitan-kesulitan sejak tahun 1950. Kesulitan-kesulitan itu disebabkan adanya suatu perbedaan persepsi politik dan keamanan yang mengakibatkan terjadinya benturan-benturan kepentingan antara kedua negara, terutama dalam kasus Irian Barat dan Konfrontasi Malaysia. Tetapi terdapat indikasi adanya pendekatan dari pihak Australia untuk mengubah posisinya semula terhadap Indonesia sejak tahun 1959. Pendekatan sepihak itu kemudian berkembang menjadi pendekatan timbal-balik sejak Indonesia meninggalkan politik konfrontasinya pada pertengahan tahun 1960-an. Tampaknya Australia mulai mengerti bahwa pendekatannya yang didasarkan pada khayalan kemegahan (*delusions of grandeur*) terhadap Indonesia dalam tahun-tahun 1950-an perlu ditinggalkan dan hubungan kedua negara perlu dipertahankan. Faktor-faktor itulah yang telah menyelamatkan hubungan kedua negara selama 40 tahun ini.

## SELANDIA BARU

Hubungan Indonesia dengan Selandia Baru pada mulanya dapat dikatakan relatif tidak begitu penting. Kalau Australia pada pertengahan tahun 1940-an aktif mendukung status quo kemerdekaan Indonesia, sebaliknya Selandia Baru lebih bersikap pasif. Persepsi politik Selandia Baru terhadap sentimen-sentimen perkembangan revolusi komunis di Asia dan bahaya kuning membuatnya lebih kaku dalam mengikuti perkembangan di Indonesia. Pemerintah Selandia Baru lebih mengidentikkan kepentingannya dengan kepentingan negara-negara Barat.<sup>28</sup>

<sup>27</sup>Jacqueline Rees, "Saving Hawke's Bacon," *FEER*, 26 Juli 1984, hal. 34.

<sup>28</sup>Michael Stenson, "The Origins and Significance of 'Forward Defence' in Asia," *New Zealand in World Affairs*, Vol. 1 (1977), hal. 185.



Hal itu terungkap dalam sikap Selandia Baru yang tidak mendukung resolusi Konperensi Negara-negara Asia di New Delhi pada tahun 1949 dalam mendesak Belanda untuk mengakui kemerdekaan Indonesia dan mengutuk aksi polisional Belanda.<sup>29</sup> Akan tetapi sikap Selandia Baru segera berubah ketika Amerika Serikat berhasil menekan Belanda untuk mengakui kedaulatan Indonesia. Jadi setelah Perang Dunia II, lebih-lebih setelah kejayaan Inggris mulai pudar dan perimbangan kekuatan dunia sudah berubah, Selandia Baru merasa perlu menilai kembali kebijakan luar negerinya. Dalam arti lain Selandia Baru mulai menyadari bahwa dia tidak berada di Eropa tetapi di Pasifik Selatan dekat dengan Asia.

Paralel dengan kebijakannya itu, Selandia Baru mulai mendekati Indonesia melalui bantuan diplomatik dan hubungan perdagangan seperti Colombo Plan dan program bantuan teknis. Meskipun demikian ikatan-ikatan tersebut tidak mampu membendung perbedaan-perbedaan kepentingan nasional kedua negara. Indonesia mulai melansir politik bebas-aktif dan menolak diadakannya setiap bentuk pakta militer di kawasan ini. Sebaliknya, Selandia Baru mendukung ide regionalisme dan sistem keamanan bersama.<sup>30</sup> Masuknya Selandia Baru ke dalam ANZUS, SEATO, dan AMDA semakin merealisasi divergensi politik dengan Indonesia. Indikasi divergensi itu mulai tampak ketika pihak Indonesia tidak mengundang Selandia Baru untuk berpartisipasi dalam Konperensi Asia-Afrika di Bandung. Bibit-bibit keretakan itu kemudian menemui titiknya ketika Indonesia melansir politik konfrontasi terhadap Belanda di Irian Barat dan kemudian terhadap pembentukan Malaysia. Politik konfrontasi itu mengakibatkan menurunnya bantuan luar negeri yang disumbangkan oleh Selandia Baru melalui Colombo Plan kepada Indonesia. Meskipun demikian Selandia Baru tetap mempertahankan hubungannya dengan Indonesia. Hal itu terlihat tetap dipertahankannya pejabat-pejabat diplomatik Selandia Baru dan kunjungan delegasi Parlemen Selandia Baru ke Indonesia dalam tahun 1963.

Peralihan dari rezim yang lama ke rezim baru di Indonesia membawa perubahan dalam pelaksanaan politik luar negerinya. Sementara politik konfrontasi ditinggalkan, Indonesia segera mengadakan suatu pendekatan kerjasama regional dengan negara-negara di Asia Tenggara. Konsep regional yang dianut oleh Indonesia itu didukung oleh Selandia Baru. *Pertama*, pembentukan kerjasama regional dengan negara-negara di Asia Tenggara itu menciptakan stabilitas di kawasan ini. *Kedua*, diharapkan kerjasama itu akan mening-

---

<sup>29</sup>J. Stephen Hoadley, "New Zealand and Indonesia: The Evolving Relationship in Regional Perspective," *Indonesian Quarterly*, Vol. III, No. 4 (Juli 1975), hal. 69.

<sup>30</sup>Lihat T.B. Millar, *Australia in Peace and War* (Canberra: The Australian National University Press, 1978), hal. 182, 318, 319.



katkan perkembangan ekonomi negara-negara anggotanya. Kebetulan sejak tahun 1973, Selandia Baru mengalami krisis ekonomi. Hal itu membawa pengaruh di dalam negeri seperti inflasi, pengangguran dan pemogokan-pemogokan. Strategi Pemerintah Selandia Baru pada waktu itu adalah untuk menyehatkan ekonominya. Dalam usahanya itu, Selandia Baru berusaha mencari pasaran-pasaran baru di luar negeri untuk ekspornya. Untuk itu perhatian Selandia Baru lebih tertuju kepada negara-negara ASEAN.

Perkembangan yang lebih penting lagi dalam hubungan bilateral kedua negara adalah kunjungan Presiden Soeharto ke Selandia Baru pada tahun 1972. Kunjungan itu mempunyai arti tertentu dalam menjalin hubungan kedua negara menghadapi perkembangan dunia internasional pada waktu itu. Pendekatan Amerika Serikat terhadap Cina secara tidak langsung menggeser kekuatan di dunia. Dalam mengadakan pendekatan itu pihak Amerika Serikat tampaknya tidak mengadakan konsultasi dengan negara-negara sekutunya di selatan.<sup>31</sup> Apakah Amerika Serikat bertujuan untuk melakukannya atau tidak, sikap itu menunjukkan bahwa Australia maupun Selandia Baru kurang mempunyai arti penting bagi Amerika Serikat. Pendekatan hubungan Amerika Serikat terhadap Cina itu dalam arti lain cenderung membuat Selandia Baru semakin terasing. Kunjungan Presiden Soeharto itu ditujukan untuk menarik Selandia Baru agar lebih berpaling ke Asia Tenggara dalam menghadapi pergeseran perimbangan kekuatan karena pendekatan Amerika Serikat-Cina tersebut. Dampak hasil kunjungan itu tercermin dalam sikap Selandia Baru yang secara de facto mengakui penggabungan Timor Timur ke dalam wilayah Indonesia.<sup>32</sup>

Kemenangan Partai Buruh di bawah PM David Lange membawa perubahan dalam politik luar negeri Selandia Baru. Pemerintah Buruh lebih menekankan pada masalah ekonomi daripada pertahanan.<sup>33</sup> Dengan demikian kebijakan luar negeri dan kebijakan perdagangan saling tidak dapat dipisahkan. Kebijakan itu menunjukkan bahwa Selandia Baru tidak terikat lagi dalam menentukan kebijakan luar negerinya. Hal itu merupakan suatu prospek yang cerah bagi peningkatan hubungan dengan Indonesia. Karena sejak Selandia Baru tidak lagi melihat Asia Tenggara sebagai sumber ancaman dan Indonesia bukan batu pijakan Cina untuk melakukan ekspansinya ke selatan, Indonesia merupakan suatu kawasan penting bagi Selandia Baru.

---

<sup>31</sup>J. Soedjati Djiwandono, "President Soeharto's Visit to Australia, New Zealand, and the Philippines," *Analisa*, Vol. I, No. 2 (1972), hal. 1.

<sup>32</sup>Steve Hoadley, "New Zealand between ASEAN and Indochina," *New Zealand International Review* (Januari/Februari 1980).

<sup>33</sup>David Lange, "Trade and Foreign Policy: A Labour Perspective," *New Zealand International Review*, Vol. IX, No. 5 (September/Oktobre 1984), hal. 2-3.



## PAPUA NUGINI

Politik Konfrontasi yang dianut Indonesia dalam tahun 1960-an atas Irian Barat dan terhadap Malaysia menimbulkan suatu dampak negatif, yaitu "Indophobia" bagi negara-negara tetangga Indonesia. Oleh sebab itu Indonesia sejak tahun 1967 telah menerapkan suatu pendekatan diplomasi bertetangga baik seperti normalisasi hubungan dengan Malaysia dan pembentukan ASEAN. Tindak lanjut dari itu kemudian terungkap dalam sikap bersahabat yang ditunjukkan oleh Indonesia terhadap Papua Nugini (PNG) ketika negara ini memperoleh hak memerintah sendiri dari Australia pada tahun 1973.<sup>34</sup> Hal itu dipertegas lagi dengan dukungan dan pembukaan hubungan diplomatik dengan PNG pada tahun 1975.<sup>35</sup> Jadi pendekatan Indonesia itu sangat erat dengan peningkatan reputasi Indonesia di dunia internasional.

Di samping itu, Indonesia mempunyai alasan lain untuk mengadakan hubungan baik dengan PNG. Alasan kedua ini lebih bersifat sekuriti daripada politis. Sejak tahun 1963 ada indikasi yang menunjukkan gejala semakin meningkatnya pengungsi dari Irian Jaya melalui perbatasan ke wilayah PNG dan ada juga yang terlibat dalam gerakan separatis bersenjata/OPM. Kegiatan kelompok itu mengkhawatirkan karena selain beroperasi di perbatasan juga menggunakan wilayah PNG sebagai pangkalan aktivitas militer menentang Indonesia.<sup>36</sup> Tetapi yang lebih mengkhawatirkan adalah keterlibatan PNG secara diam-diam atau langsung dalam pergerakan itu. Untuk semua alasan-alasan itu Indonesia mempunyai suatu kepentingan tersendiri dalam menjalin hubungannya dengan PNG.

Masalah utama yang menentukan hubungan bilateral Indonesia dengan PNG adalah pergerakan OPM dan eksodus penduduk Irian Jaya ke PNG. Ancaman yang nyata terhadap Indonesia bukanlah dalam arti militer. Tetapi berlangsungnya suatu kehidupan politik dari pergerakan yang mempunyai tujuan untuk membebaskan Irian Jaya di luar Indonesia akan menarik simpati dan dukungan dari PNG dan Kepulauan Pasifik.

Irian Jaya bagi Indonesia mempunyai arti tersendiri, ia bukan saja sebagai suatu propinsi tetapi merupakan suatu simbol yang mempunyai nilai-nilai nasional dan internasional. Indonesia melihat penyelesaian masalah Irian Jaya

<sup>34</sup>Lihat Peter Hastings, "The Papua New Guinea - Irian Jaya Border Problem," *The Australian Outlook*, Vol. 31, No. 1 (April 1975), hal. 53.

<sup>35</sup>*Antara*, 16 September 1975.

<sup>36</sup>Terence Wesley Smith, "Papua New Guinea: Problems and Prospects," *New Zealand International Review*, Vol. V, No. 3 (Mei/Juni 1980), hal. 10.

tidak dapat dilakukan dalam jangka waktu yang singkat. Proses itu bisa dilaksanakan kalau tidak ada suatu interaksi antara gerakan separatis OPM dan PNG. Jadi PNG diharapkan akan memberikan suatu bentuk kerjasama yang lebih erat atas pengaturan masalah perbatasan seperti yang tercantum dalam Artikel 7 Perjanjian Dasar Perbatasan tahun 1973, suatu kerjasama operasi militer Indonesia-PNG untuk menekan gerakan separatis seperti yang dilakukan oleh Indonesia dan Malaysia di Serawak. Jadi Indonesia melihat masalah perbatasan/OPM dari segi formal dan militer.

Kemerdekaan PNG, terutama sekali setelah pemilihan umum bulan Juni/ Juli tahun 1977 mempengaruhi pandangan terhadap Indonesia. Pemilu tahun 1977 membawa anggota parlemen yang lebih nasionalis dari anggota sebelumnya.<sup>37</sup> Kalau anggota parlemen sebelumnya cukup menutup mata terhadap masalah pengungsi dan kampanye militer Indonesia terhadap OPM, sebaliknya parlemen yang baru secara terang-terangan mendesak Pemerintah PNG membantu "saudara-saudara Melanesia" mereka yang menyeberang perbatasan dalam perjuangannya melawan Indonesia. Dan mereka menginterpretasikan kampanye militer (hot pursuit) terhadap OPM sebagai pelanggaran integritas dari teritorial PNG.

Timbulnya perasaan solidaritas Melanesia di PNG setelah Pemilu tahun 1977, sangat mempengaruhi Pemerintah Somare. Kampanye koalisi PPP-Pangu sejak lima tahun terakhir (1972-1975), telah berhasil mempertahankan suatu stabilitas nasional. Kalau Pemerintah Somare terlibat secara langsung menekan OPM, maka keuntungan-keuntungan yang telah dicapai dari stabilitas itu akan berakhir. Jadi meskipun PM Somare berhasil meyakinkan Indonesia dalam kunjungannya ke Jakarta pada tahun 1976, dia harus memperhitungkan juga tekanan-tekanan dan suara-suara dari pihak oposisi dan parlemen. Oleh karena itu tampaknya sulit bagi Indonesia dan PNG mencari kesepakatan dalam menekan pergerakan OPM secara terbuka.

Kemenangan Partai Koalisi yang dipimpin oleh Sir Julius Chan pada tahun 1980 mengubah dasar filsafat "universalisme" kebijakan luar negeri PNG sebelumnya, menjadi lebih terarah. Dasar politik luar negeri yang baru -- keterlibatan selektif, menempatkan PNG lebih independen dalam politik dan keamanan.<sup>38</sup> Rezim yang baru berusaha supaya hubungan dengan Indonesia lebih didasarkan pada suatu kerjasama yang konstruktif daripada terfokus pada masalah perbatasan.

<sup>37</sup>Ralph R. Premdas, "Papua New Guinea in 1977: Elections and Relations with Indonesia," *Asian Survey*, Vol. XVIII, No. 1 (Januari 1978), hal. 59 dan 66.

<sup>38</sup>Lihat Donald E. Weatherbee, "Papua New Guinea's Foreign Policy: A Bridge to Indonesian Shores," *Contemporary Southeast Asia*, Vol. 4, No. 3 (Desember 1982), hal. 335-337.



Di samping itu pemerintah yang baru melihat adanya suatu interdependensi dalam hubungan kedua negara. Kejadian-kejadian di Indonesia termasuk juga kejadian eksternal yang mengganggu stabilitas Indonesia bisa mempengaruhi PNG.<sup>39</sup>

Oleh karena itu PNG perlu melihat kembali kebijakan-kebijakannya terhadap OPM dan penyeberang-penyeberang perbatasan ke wilayahnya. Realisasi kebijakan itu terlihat dalam dua hal. *Pertama*, Pemerintah Port Moresby mendesak Pemerintah Vanuatu melarang juru bicara OPM tinggal di Vili dan *kedua*, diadakannya kerjasama Proyek OK Tedi dengan Indonesia. Secara formal hal itu merupakan realisasi Artikel 8 dari Perjanjian Dasar Pengaturan Perbatasan, yaitu melarang segala bentuk aktivitas yang ilegal terhadap masing-masing negara. Bagi Indonesia itu merupakan suatu insentif dari PNG dalam merealisasi kerjasama yang aktif menekan aktivitas OPM.

Pergeseran dari Pemerintah Julius Chan ke Pemerintah PM Somare pada tahun 1982 menunjukkan adanya perubahan-perubahan yang cukup berarti. Pemerintah Somare semakin menyadari dampak negatif OPM bagi keamanan dan politik PNG. Garis keras terhadap OPM itu mulai tampak dengan digelarnya kesatuan Angkatan Bersenjata PNG di Propinsi Sepik Barat untuk menekan aktivitas OPM.<sup>40</sup> Penggelaran kekuatan Angkatan Bersenjata PNG yang melibatkan kesatuan dari The Royal Pacific Islands Regiment di Wewak dan keputusan dari Dewan Keamanan Nasional PNG tanggal 30 April 1985 untuk mendesak OPM dari perbatasan merupakan suatu kebijakan "Hot pursuit" yang terselubung. Dengan demikian secara implisit Pemerintah Somare telah berkolaborasi dengan pihak Indonesia menekan gerakan-gerakan OPM di PNG.

Dari uraian-uraian di atas dapat disimpulkan bahwa hubungan Indonesia dengan PNG ditentukan oleh masalah perbatasan dan OPM. Sikap-sikap Indonesia terhadap masalah-masalah itu berbeda dengan cara, gaya pihak PNG. Dalam menekan aktivitas-aktivitas OPM, pihak Indonesia tidak mengalami hambatan-hambatan dari dalam negeri. Oleh karena itu Indonesia melihat masalah perbatasan dan OPM lebih bersifat formal dan militer. Sebaliknya pihak PNG dihadapkan oleh tekanan-tekanan dari dalam negeri yang tidak ingin melihat adanya kolaborasi militer dengan Indonesia. Kesenjangan antara pemerintah dan kelompok-kelompok yang berkepentingan itulah yang menimbulkan benturan hubungan dengan Indonesia. Untuk itu diharapkan Indonesia lebih menahan diri untuk tidak memaksakan kebijakannya terhadap pemerintah yang berkuasa di PNG.

<sup>39</sup>Rowan Callick, "The Lynchpin State," *FEER* (4 Desember 1981), hal. 27.

<sup>40</sup>Stephen V. Harris dan Colin Brown, "Indonesia, Papua New Guinea and Australia: The Irian Jaya Problem of 1984," *Australia-Asia Papers* (Nathan, Australia: Centre for the Study of Australian-Asia Relations School of Modern Asian Studies, Februari 1985), No. 29, hal. 37.

# **Politik Luar Negeri Indonesia Terhadap Timur Tengah dan Afrika**

Kirdi DIPOYUDO

Dalam rangka usaha mewujudkan tujuan-tujuan nasionalnya, Indonesia berusaha menjalin hubungan baik dan bekerjasama dengan bangsa-bangsa lain sebagai sesama warga umat manusia baik secara bilateral maupun regional dan global atas dasar kemerdekaan, persamaan, saling menghormati dan tidak mencampuri urusan dalam negeri pihak-pihak lain.

Itu juga dilakukan oleh Indonesia dalam politik luar negerinya terhadap Timur Tengah dan Afrika. Sejarahanya dapat dibedakan dalam dua periode, yaitu dari tahun 1945 sampai 1965 dan dari tahun 1965 sampai sekarang. Dalam kurun waktu itu, politik luar negeri Indonesia mengalami pergeseran-pergeseran karena iklim politiknya dan kebutuhan-kebutuhannya berbeda. Kalau dalam periode yang pertama politik luar negeri Indonesia sangat aktif, dalam periode berikutnya ia mula-mula "low profile."

Politik luar negeri Indonesia terhadap Timur Tengah dan Afrika dalam periode 1945-1965 berkembang dalam beberapa tahap sesuai dengan keadaan dan kebutuhan nasional kita. Pada tahap pertama fokusnya ialah membela kemerdekaan Indonesia dan dalam rangka itu mencari pengakuan serta dukungan dari negara-negara Timur Tengah dan Afrika.

Diplomasi ini dirintis oleh para mahasiswa Indonesia di Mesir, Irak dan Arab Saudi yang di negeri masing-masing membentuk panitia-panitia pembela kemerdekaan Indonesia.<sup>1</sup> Bulan Oktober 1945 panitia-panitia itu mengadakan

---

<sup>1</sup>Mengenai diplomasi ini lihat Muhammad Zein Hasan, "Hubungan Indonesia - Mesir dan negara-negara Liga Arab, dalam *Sekitar Perjanjian Persahabatan Indonesia-Mesir Tahun 1947* (Jakarta: Panitia Peringatan HUT ke-32 Perjanjian Persahabatan Indonesia-Mesir, 1978), hal. 26-34. Penulis adalah bekas Ketua Panitia Pusat Pembela Kemerdekaan Indonesia di Timur Tengah.



konperensi kerja di Mekkah dan menyusun suatu program perjuangan: (1) memusatkan tantangan terhadap campur tangan bersenjata Inggris di Indonesia dan menganggap Belanda sebagai pembonceng yang tidak berdaya; (2) membebaskan warga Indonesia dari perwalian kedutaan-kedutaan Belanda; (3) menunjuk Kairo sebagai pusat panitia-panitia di Timur Tengah karena Liga Arab bermarkas di situ.

Sesuai dengan itu, para mahasiswa Indonesia di Kairo menolak perwalian Belanda dan pada tanggal 23 Maret 1946 Pemerintah Mesir mengakui hal itu dengan menegaskan: "Dari saat ini juga Pemerintah Mesir menganggap warga Indonesia di Mesir tidak lagi ada hubungan dengan Kedutaan Belanda, dan dalam segala hal yang menyangkut mereka, Pemerintah Mesir hanya akan berhubungan dengan Panitia."<sup>2</sup> Negara-negara Arab lain segera menyusul. Secara demikian mereka mengakui kemerdekaan Indonesia. Panitia-panitia Pembela Kemerdekaan Indonesia dianggap sebagai Perwakilan Sementara RI yang berhak mengeluarkan Surat Keterangan sebagai paspor.

Atas desakan panitia-panitia itu, Dewan Menteri Luar Negeri Liga Arab membicarakan soal pengakuan atas RI pada 18 Nopember 1946 dan mengambil suatu keputusan untuk mengamanatkan kepada negara-negara Arab anggotanya agar mengakui RI sebagai negara yang merdeka. Sekretaris Jendral Liga Arab menyampaikan keputusan itu kepada Pemerintah Indonesia dengan surat tanggal 28 Nopember 1946. Dengan persetujuan Pemerintah Mesir, ia menugaskan Konsul Jenderal Mesir di Bombay, Muhammad Abdul Mun'im, untuk pergi ke Indonesia dan menyampaikan keputusan tersebut. Utusan Liga Arab dan Mesir ini berhasil menembus blokade Belanda dan pada 15 Maret 1947 menyampaikan surat Sekretaris Jenderal Liga Arab tersebut dan surat pengakuan Pemerintah Mesir kepada Pemerintah RI.<sup>3</sup>

Atas saran utusan Liga Arab itu, Pemerintah Indonesia mengirimkan suatu delegasi di bawah pimpinan Agus Salim ke Timur Tengah. Delegasi mengadakan perundingan-perundingan dengan Pemerintah Mesir dan sebagai hasilnya ditandatangani di Kairo pada 10 Juni 1947 Perjanjian Persahabatan Indonesia-Mesir. Ditandatangani pula Persetujuan Mengadakan Hubungan Diplomasi dan Konsuler serta Perjanjian Perdagangan antara kedua negara. Sebagai kelanjutan, pada 7 Agustus 1947 Agus Salim membuka Perwakilan RI di Mesir dan mengangkat H.M. Rasyidi sebagai kepalanya dengan kedudukan Charge d'Affairs. Perwakilan ini merangkap sebagai Misi Diplomatik Tetap RI untuk negara-negara Liga Arab yang lain. Misi ini mengunjungi negara-negara itu dan mendapatkan pengakuan mereka untuk RI. Selain itu

---

<sup>2</sup>*Ibid.*

<sup>3</sup>*Ibid.*

Misi menandatangani Perjanjian Persahabatan dan Hubungan Diplomatik serta Konsuler dengan Suriah, dan Persetujuan Hubungan Diplomatik dengan Arab Saudi.<sup>4</sup>

Secara demikian Indonesia berhasil menjalin hubungan baik dengan sejumlah negara Timur Tengah dan Afrika dan mendapatkan dukungan mereka dalam perjuangannya untuk membela kemerdekaannya. Pada waktu sengketa bersenjata Indonesia-Belanda dibicarakan di forum Dewan Keamanan dan Majelis Umum PBB, utusan-utusan Arab dengan gigih mendukung Indonesia.<sup>5</sup>

Selain itu, Mesir, Ethiopia, Irak, Iran, Libanon, Arab Saudi dan Suriah menerima baik undangan PM India Jawaharlal Nehru untuk menghadiri konferensi yang diadakan di New Delhi pada tahun 1949 untuk membicarakan agresi Belanda yang kedua terhadap Indonesia. Konferensi menyatakan bahwa aksi militer Belanda itu merupakan pelanggaran terhadap Piagam PBB dan tidak sejalan dengan usaha-usaha yang dilakukan Dewan Keamanan PBB dan Komisi Tiga Negara dalam rangka penyelesaian sengketa Indonesia-Belanda secara damai. Resolusi konferensi dikirimkan kepada Dewan Keamanan yang sedang membicarakan agresi Belanda tersebut, dan sebagian dimasukkan dalam resolusi yang dikeluarkan Dewan.<sup>6</sup>

Setelah Belanda mengakui kedaulatan Indonesia, mulailah tahap kedua politik luar negeri Indonesia terhadap Timur Tengah dan Afrika. Indonesia mendapat kesempatan untuk membalas jasa negara-negara tersebut, dengan mendukung perjuangan rakyat Tunisia, Aljazair dan Maroko untuk mendapatkan kemerdekaan. Indonesia mengizinkan gerakan nasionalis Tunisia dan Aljazair untuk membuka perwakilan di Jakarta dan mengikutsertakan wakil-wakil mereka dalam delegasinya ke konferensi-konferensi internasional serta memberikan paspor RI kepada mereka.<sup>7</sup> Indonesia juga memihak bangsa Arab dalam sengketa dengan Israel dan mendukung perjuangan bangsa Arab Palestina untuk mendapatkan hak-hak nasional mereka. Sewaktu Mesir menasionalisasi Terusan Suez pada tahun 1956, Indonesia bersama India berada di barisan depan dalam Konferensi London dan di forum

---

<sup>4</sup>*Ibid.*

<sup>5</sup>Lihat Roeslan Abdulgani, "Hubungan Indonesia dengan Mesir dan Timur Tengah Sepanjang Sejarah," dalam *Sekitar Perjanjian*, *op. cit.*, hal. 40. Lihat juga Mohammad Roem, "Debat tentang Status Republik Indonesia di Dewan Keamanan" *ibid.*, hal. 62-73.

<sup>6</sup>Lihat Mohammad Roem, "Resolusi Dewan Keamanan tanggal 28 Januari 1949," dalam *Keyakinan dan Perjuangan. Buku Kenangan untuk Letnan Jenderal Dr. T.B. Simatupang* (Jakarta: Gunung Mulia, 1972), hal. 141-143.

<sup>7</sup>Lihat Sumaryo Suryokusumo, *Politik Luar Negeri RI dalam Menghadapi Perkembangan di Afrika* (Bandung: Alumni, 1985), hal. 49.



PBB untuk mendukung nasionalisasi itu. Sebaliknya negara-negara Timur Tengah dan Afrika mendukung perjuangan Indonesia untuk membebaskan Irian Barat. Secara demikian solidaritas antara mereka meningkat dan semakin kuat.<sup>8</sup>

Pada tahap berikutnya Indonesia mulai merintis kerjasama dengan negara-negara Timur Tengah dan Afrika dalam rangka pelaksanaan program pemerintahan yang disampaikan PM Ali Sastroamidjojo kepada DPR pada bulan Agustus 1953 sebagai berikut:

"Karena kita yakin bahwa kerjasama yang erat antara negara-negara Asia-Afrika akan memperkuat usaha-usaha ke arah mencapai perdamaian dunia yang abadi, maka kita menganggap kerjasama antara negara-negara itu sangat penting.... Mulai dari sekarang kita akan meneruskan dan memperkuat kerjasama antara negara-negara ini."<sup>9</sup>

Pernyataan itu menjadi landasan bagi usaha-usaha memupuk solidaritas Asia-Afrika dan menyusun kekuatan bersama dalam menghadapi masalah-masalah dunia di forum-forum internasional demi tercapainya perdamaian dunia dan kepentingan bersama.

Untuk mewujudkan kerjasama itu, Indonesia kemudian mengambil prakarsa untuk mengadakan konperensi bangsa-bangsa Asia dan Afrika, yang diabdikan pada perjuangan bangsa-bangsa yang masih terjajah untuk mendapatkan kemerdekaan. PM Ali Sastroamidjojo mengusulkannya pada konperensi para Perdana Menteri lima negara di Kolombo tahun 1954. Konperensi membicarakan hal itu dan menerima baik sebuah usul agar Indonesia menyelidiki kemungkinannya. Dalam Konperensi Perdana Menteri kelima negara yang diadakan di Bogor bulan Desember 1954, Indonesia melaporkan bahwa dari 14 negara yang dihubungnya 12 telah memberikan jawaban positif. Maka tercapailah kata sepakat untuk mengadakan konperensi semacam itu. Selain menyetujui bahwa konperensi itu harus mendapatkan dukungan bersama dalam pelaksanaannya, para Perdana Menteri memutuskan untuk mengadakannya di Indonesia pada bulan April 1955.<sup>10</sup>

Tujuan konperensi adalah: (1) memajukan itikad baik dan kerjasama antara bangsa-bangsa Asia dan Afrika, menjajagi dan memajukan kepentingan bersama, baik yang silih ganti maupun yang bersama, serta meletakkan dan

<sup>8</sup>Lihat Roeslan Abdulgani, *loc. cit.*

<sup>9</sup>Lihat Ide Anak Agung Gde Agung, *Twenty Years Indonesian Foreign Policy* (Paris: Mouton, 1975), hal. 204.

<sup>10</sup>Lihat Roeslan Abdulgani, *Sejarah, Cita-cita dan Pengaruhnya Konperensi Asia-Afrika Bandung* (Jakarta: Idayu, 1977), hal. 7-10. Penulis adalah Sekretaris Jenderal Konperensi. Lihat juga Ide Anak Agung Gde Agung, *op. cit.*, hal. 204-215.

memajukan persahabatan dan hubungan bertetangga baik; (2) mempelajari masalah-masalah sosial, ekonomi dan kebudayaan negara-negara yang diwakili; (3) mempelajari masalah-masalah yang merupakan kepentingan khusus bagi bangsa-bangsa Asia dan Afrika, yaitu masalah-masalah mengenai kedaulatan nasional, sosialisme dan kolonialisme; dan (4) meninjau kedudukan Asia dan Afrika serta rakyatnya di dalam dunia waktu itu dan sumbangan yang dapat mereka berikan untuk memajukan perdamaian dunia dan kerjasama internasional.<sup>11</sup>

Kemerdekaan bangsa-bangsa yang terjajah dianggap sebagai prasyarat yang harus dipenuhi bagi usaha-usaha untuk membangun suatu dunia baru yang lebih baik di mana semua bangsa dapat bekerjasama untuk kesejahteraan rakyat mereka dan untuk perbaikan dunia serta umat manusia seluruhnya.

Konperensi Asia-Afrika yang diadakan di Bandung pada tahun 1955 dan dihadiri 29 negara, termasuk Mesir, Ethiopia, Sudan, Pantai Emas (kini Ghana), Liberia, Irak, Iran, Turki, Yordania, Libia, Libanon, Arab Saudi, Suriah dan Yaman (Utara), mencapai tujuan-tujuannya. Ia bukan saja mengukuhkan persatuan dan solidaritas bangsa-bangsa Asia dan Afrika, melainkan juga merupakan titik tolak yang baru dalam sejarah mereka dan sumber inspirasi bagi perjuangan kemerdekaan bangsa-bangsa yang masih dijajah, lagi pula meletakkan dasar bagi ko-eksistensi damai di antara bangsa-bangsa dan dengan demikian memberikan dorongan serta inspirasi bagi pembentukan Gerakan Non-Blok seperti ditegaskan oleh Presiden Srilangka Jayewardane pada pembukaan Sidang Biro Koordinasi Gerakan Non-Blok bulan Juni 1979: "Gerakan Non-Blok telah dicetuskan di Kolombo tahun 1954, dipupuk di Bandung tahun 1955 dan lahir di Beograd tahun 1961."<sup>12</sup>

Konperensi berhasil merumuskan 10 asas dasar ko-eksistensi damai bangsa-bangsa yang kemudian terkenal sebagai Dasasila Bandung dan menyatakan keyakinannya bahwa kerjasama yang bersahabat sesuai dengan asas-asas itu akan membantu secara efektif pemeliharaan dan peningkatan perdamaian dan stabilitas internasional, sedangkan kerjasama di bidang ekonomi, sosial, dan budaya akan mendatangkan kesejahteraan bersama untuk semua.

Semangat yang terkandung dalam "Deklarasi untuk Memajukan Perdamaian Dunia dan Kerjasama" yang menyatakan kesepuluh asas itu dan

<sup>11</sup>Lihat Roeslan Abdulgani, *The Bandung Connection Konperensi Asia-Afrika di Bandung Tahun 1955* (Jakarta: Gunung Agung, 1980), hal. 22-23. Lihat juga Ide Anak Agung Gde Agung, *op. cit.*, 214.

<sup>12</sup>Dikutip dari Mochtar Kusumaatmadja *Politik Luar Negeri Indonesia dan Pelaksanaannya Dewasa Ini*, Editor Eddy Damian dan Budiono Kusumohamidjojo (Bandung: Alumni, 1983), hal. 92.



pemikiran-pemikiran yang melatarbelakanginya pada umumnya disebut Semangat Bandung. Berkat semangat ini, Majelis Umum PBB pada tahun 1960 mengeluarkan suatu resolusi yang terkenal, yaitu Deklarasi tentang Pemberian Kemerdekaan kepada Negeri-negeri dan Bangsa-bangsa Terjajah, yang kemudian lebih dikenal sebagai Resolusi Dekolonisasi.<sup>13</sup> Untuk melaksanakan resolusi ini dibentuk suatu panitia di mana Indonesia duduk sebagai anggota. Sejak itu proses dekolonisasi berjalan dengan cepatnya. Jika pada tahun 1955 baru ada 6 negara Afrika dan 11 negara Timur Tengah yang telah merdeka, kini terdapat 51 negara Afrika dan 25 negara Timur Tengah yang merdeka. Dalam proses ini Indonesia memainkan peranan yang besar dan sehubungan dengan itu mendapat nama baik di Timur Tengah maupun Afrika.

Di bawah demokrasi terpimpin, politik luar negeri Indonesia menyimpang dari asas bebas dan aktif yang dianutnya sejauh itu. Presiden Soekarno mengutuk sistem internasional yang berlaku sebagai sistem pemerasan "the old established forces" (Oldefos) terhadap "the new emerging forces" (Nefos). Oleh sebab itu Indonesia harus memimpin usaha menghimpun kekuatan-kekuatan progresif di dunia dalam suatu front internasional untuk kemerdekaan dan perdamaian melawan imperialisme dan kolonialisme. Presiden Soekarno menguraikan gagasan-gagasan itu pada KTT Non-Blok I di Beograd tahun 1961. Ia menegaskan bahwa tujuan konperensi adalah ikut melancarkan perang melawan sisa-sisa kolonialisme dan imperialisme. Ia menginginkan agar konperensi menempuh suatu jalan radikal dalam keputusan-keputusannya. Akan tetapi gagasannya itu tidak mendapatkan tanggapan unanimitas dari para peserta konperensi.<sup>14</sup>

Sehubungan dengan itu Indonesia menempuh kebijaksanaan baru. *Pertama*, ia mengirimkan "Misi Safari Berdikari" ke sejumlah negara Timur Tengah dan Afrika untuk mendapatkan dukungan bagi gagasan tersebut. Akan tetapi usaha itu ternyata sia-sia. Negara-negara tersebut tidak yakin akan ketetapannya. Selain itu, Indonesia membentuk Poros Jakarta-Beijing untuk menghadapi kolonialisme dan imperialisme. RRC adalah satu-satunya negara yang mendukung gagasan tersebut sepenuhnya.<sup>15</sup>

Salah satu ungkapan politik luar negeri Indonesia yang baru itu adalah konfrontasi terhadap Malaysia (1963-1966) yang dianggap sebagai ciptaan im-

---

<sup>13</sup>*Ibid.*

<sup>14</sup>Lihat pidato Bung Karno, "Towards Freedom, Peace and Justice," dalam *Selected Documents* (Jakarta), Book I, hal. 125-126. Lihat juga Ide Anak Agung Gde Agung, *op. cit.*, hal. 312-342.

<sup>15</sup>Lihat Sumaryo Suryokusumo, *op. cit.*, hal. 53.



perialis untuk mengepung Indonesia. Puncaknya dicapai ketika Malaysia diterima sebagai anggota Dewan Keamanan. Presiden Soekarno mengecam PBB sebagai dikuasai negara-negara imperialis dan menyatakan maksudnya untuk menarik Indonesia dari badan itu, sambil menyatakan keinginannya untuk membentuk "Conference of the New Emerging Forces" (Conefo) sebagai organisasi tandingan dengan markas besarnya di Jakarta. Indonesia jadi keluar dari PBB tetapi usaha-usahnya untuk membentuk Conefo dihentikan ketika kekuasaan bergeser dari Presiden Soekarno kepada Jenderal Soeharto selaku pemimpin Orde Baru yang lahir menyusul kegagalan Pemberontakan G-30-S/PKI dan penumpasannya.

Dengan lahirnya Orde Baru, terjadi perubahan-perubahan penting dalam politik luar negeri Indonesia. Kalau di bawah pemerintahan Presiden Soekarno Indonesia meninggalkan sikap non-blok dan membentuk poros dengan RRC, di bawah Orde Baru ia segera menekankan pembangunan ekonomi dan kembali kepada politik non-blok, sambil meninggalkan poros dengan RRC. Namun perkembangan ini tidak lain ialah kembali ke pokok-pokok politik luar negeri Indonesia yang semula. Sejak proklamasi kemerdekaan, Indonesia menganut politik luar negeri yang bebas aktif dan non-blok.

Di bawah Orde Baru Indonesia mempertahankan hubungan-hubungan yang telah dijalinnya dengan negara-negara Timur Tengah tetapi mula-mula tidak memberikan prioritas kepada kawasan ini. Seperti sebelumnya, Indonesia kurang memperhatikan segi-segi hubungan internasional selain hubungan kebudayaan dan politik. Ia merasa bahwa hubungan kebudayaan yang erat sudah cukup untuk membuka pintu bagi hubungan di bidang-bidang lain. Berdasarkan hubungan kebudayaan itu ia mengira bahwa negara-negara Arab akan menunjukkan solidaritas yang besar terhadapnya. Akan tetapi kenyataannya berlainan. Ketika hangat-hangatnya memperjuangkan Timor Timur di PBB, Indonesia mengharapkan dukungan dari negara-negara itu sebagai imbalan bagi dukungan yang diberikannya kepada mereka dalam sengketa Arab-Israel dan lain-lain persoalan. Akan tetapi dalam pungutan suara di PBB, hanya sedikit negara Arab memberikan dukungan. Baru setelah Presiden Soeharto mengadakan kunjungan ke beberapa negara Timur Tengah pada bulan Oktober 1977, lebih banyak negara Arab mendukung Indonesia.<sup>16</sup>

Akan tetapi dukungan Indonesia untuk negara-negara Arab dalam sengketa Arab-Israel sendiri juga mengalami pasang-surut. Sampai 1956 Indonesia dengan tegas di pihak Arab, tetapi dalam Perang Arab-Israel 1967 sikapnya tidak begitu jelas, sehingga sementara negara Arab berpendapat bahwa posisi Indonesia sejak itu lebih menguntungkan Israel. Kenyataannya, sejak lahirnya Orde Baru Indonesia menjalin hubungan ekonomi yang erat dengan negara-

---

<sup>16</sup>Lihat O. Sutomo Roesnadi, "Hubungan antara Indonesia dan Timur Tengah," *Analisa*, Tahun VIII, No. 3, Maret 1979, hal. 251.



negara Barat yang umumnya mendukung Israel.

Di bidang ekonomi hubungan Indonesia dengan negara-negara Timur Tengah kurang menggembirakan. Hubungan kebudayaan yang erat itu ternyata bukan jaminan bagi lancarnya hubungan di bidang-bidang lain, khususnya bidang ekonomi. Dari petrodollar yang sejak tahun 1974 menumpuk di Timur Tengah, Indonesia hanya mendapatkan bagian yang kecil sekali dibandingkan dengan besarnya bantuan dan investasi Arab untuk negara-negara lain. Ketika negara-negara industri dan negara-negara yang berkembang yang dinamis seperti Korea Selatan, Taiwan, India dan Pakistan berlomba memasuki pasaran Timur Tengah dengan melemparkan produksi mereka, mendapatkan kontrak-kontrak pembangunan yang besar, mengirim ribuan tenaga kerja dan lain sebagainya, Indonesia tidak banyak berbuat untuk mendapatkan bagian dari kekayaan baru itu karena tidak tahu apa yang harus diperbuat, biarpun merasa dekat dengan negara-negara Arab karena seagama. Baru kemudian didirikan suatu perwakilan dagang di Jeddah dan dibentuk suatu team untuk menggalakkan perdagangan dengan negara-negara Timur Tengah.

Sebelum Perang Dunia II Arab Saudi merupakan pasaran teh Indonesia yang besar. Akan tetapi setelah Indonesia merdeka, perdagangan antara mereka tidak mengalami kenaikan. Bahkan sejumlah komoditi Indonesia memasuki pasaran Timur Tengah melalui negara-negara ketiga seperti Singapura, Hongkong dan Taiwan. Kalau negara-negara lain beramai-ramai meningkatkan ekspor barang-barang industri, tenaga kerja, ahli-ahli dan kontraktor-kontraktor ke Timur Tengah, Indonesia justru mengimpor minyak mentah dan hasil-hasilnya dari Arab Saudi, tahun 1979 seharga 356 juta dollar AS. Sejauh ini ekspor Indonesia ke Timur Tengah tidak banyak berarti, pada tahun 1979 hanya 75 juta dollar AS, padahal negara-negara Arab merupakan pasaran yang besar impornya puluhan milyar dollar AS per tahun.<sup>17</sup>

Dengan demikian Indonesia sangat ketinggalan dalam perlombaan meningkatkan perdagangan dan hubungan ekonomi dengan Timur Tengah, sehingga kehilangan suatu peluang emas. Ketika ia berusaha meningkatkan peranannya, persaingan yang dihadapinya sangat kuat. Negara-negara yang mempunyai banyak hubungan ekonomi dengan kawasan itu bukan saja diwakili oleh para pengusaha dan kontraktor yang bonafide dan ulet, tetapi juga dapat bersaing dalam mutu barang serta jasa dan didukung modal serta cara pembayaran yang kuat. Mereka mendapat dukungan bank-bank besar.

Ketika Indonesia mengusahakan diversifikasi bantuan luar negeri dalam rangka memenuhi kebutuhan tambahan modal untuk meneruskan pembangunan nasional sesuai dengan tuntutan-tuntutan yang semakin meningkat dengan kemajuan-kemajuan yang dicapai dan dalam rangka mengurangi

---

<sup>17</sup>Lihat *Ekspor 1979* (Jakarta: BPS, 1980), hal. 1.



ketergantungannya pada negara-negara tertentu, ia berpaling ke negara-negara Timur Tengah untuk mendapatkan bagian dari petrodollar mereka yang melimpah, tetapi hasilnya sejauh ini kurang menggembirakan. Tidak semua negara Timur Tengah menanamkan modalnya di luar negeri, dan mereka yang melakukannya seperti Arab Saudi, Kuwait, Iran dan Uni Emirat Arab melakukannya melalui bank-bank internasional. Dengan demikian dasar investasi mereka di luar negeri menganut asas-asas bisnis untuk mencapai keuntungan sebesar-besarnya. Indonesia hampir tidak masuk jangkauan investasi negara-negara Timur Tengah, biarpun berhasil mendapatkan sedikit bantuan dari beberapa negara.

Keadaannya menjadi lebih baik setelah Presiden Soeharto mengadakan kunjungan kenegaraan ke Iran (Juni 1975) dan sejumlah negara Arab seperti Mesir, Arab Saudi, Kuwait, Suriah, Bahrain dan Uni Emirat Arab (Oktober 1977). Kunjungan ini dilakukan selain untuk menyelami aspirasi-aspirasi perjuangan mereka dan menyatakan dukungan Indonesia baginya juga untuk meningkatkan hubungan dan kerjasama dan mencari bantuan kredit serta modal investasi. Presiden Soeharto juga berusaha mencari dukungan negara-negara Arab dalam soal Timor Timur dengan memberikan penjelasan.<sup>18</sup>

Pada tahun 1975 Iran memberikan pinjaman sebesar 200 juta dollar AS untuk pembangunan suatu pabrik pupuk urea di Jawa Barat.<sup>19</sup> Dari Arab Saudi Indonesia berhasil mendapatkan pinjaman 100 juta dollar AS untuk proyek-proyek pembangunan dan 76 juta dollar AS untuk perluasan pabrik pupuk Pusri di Palembang. Kuwait dan Abu Dhabi juga telah memberikan bantuan berupa pinjaman yang lebih kecil. Sementara itu beberapa perusahaan kontraktor ikut berlomba untuk memenangkan tender-tender di Timur Tengah dan mencapai beberapa hasil.

Selain itu Indonesia bekerjasama dengan negara-negara Timur Tengah di forum-forum internasional seperti PBB, gerakan Non-Blok, Kelompok 77, OPEC dan Organisasi Konferensi Islam (OKI) untuk memperjuangkan kepentingan-kepentingan bersama dan terwujudnya tata dunia baru yang lebih baik dan tata ekonomi dunia baru yang akan lebih menjamin kepentingan-kepentingan negara-negara berkembang.

Kebijaksanaan luar negeri Orde Baru yang menekankan kepentingan nasional dan pembangunan ekonomi mempunyai dampak atas hubungannya dengan Afrika. Kepentingan Indonesia di benua itu lebih bersifat politis karena dari negara-negara Afrika belum dapat diharapkan adanya kerja-

---

<sup>18</sup>Lihat *Antara*, 20 Oktober 1977/B.

<sup>19</sup>Lihat *Berita Buana*, 11 Maret 1975.

<sup>20</sup>Lihat *Antara*, 5 Juni 1975/B dan 25 Juni 1976/B.



sama ekonomi yang berarti bagi pembangunan nasional Indonesia. Sehubungan dengan itu dan sebagai penghematan, Indonesia menutup perwakilannya di berbagai negara: Sudan, Maroko, Ghana, Somalia, Guinea dan Kongo.<sup>21</sup> Hanya perwakilan di negara-negara yang dianggap penting dan berpengaruh seperti Mesir, Tunisia, Aljazair, Ethiopia, Tanzania dan Malagasi dipertahankan. Hal itu dilakukan oleh Pemerintah Orde Baru dalam rangka pelaksanaan politik luar negeri bebas aktif yang diabdikan kepada kepentingan nasional, terutama pembangunan ekonomi yang merupakan prioritas pembangunan nasional. Di samping pertimbangan-pertimbangan politik, pertimbangan ekonomi mendasari kebijaksanaan itu. Dengan negara-negara itu Indonesia menjalin kerjasama ekonomi berupa perdagangan yang bisa ditingkatkan.<sup>22</sup>

Indonesia juga bekerjasama dengan negara-negara Afrika di forum-forum internasional seperti PBB dan badan-badannya, gerakan Non-Blok, Kelompok 77, OKI, dan OPEC, bukan saja demi terwujudnya tata dunia baru dan tata ekonomi dunia baru, melainkan juga demi kepentingan nasional pihak-pihak. Dalam rangka itu pula Indonesia berusaha memajukan solidaritas dan kesatuan sikap negara-negara berkembang, termasuk negara-negara Afrika. Dengan mereka Indonesia berjuang untuk menghapus proteksionisme negara-negara industri dan mengadakan kerjasama teknik.

Berdasarkan solidaritas dengan negara-negara Afrika, Indonesia mengikuti dengan seksama perkembangan yang terjadi di benua itu dan mendukung perjuangan mereka untuk melenyapkan politik rasial apartheid Afrika Selatan dan mencapai kemerdekaan bangsa Namibia yang masih dijajah. Indonesia selalu mendukung gerakan-gerakan pembebasan nasional bangsa-bangsa yang masih dijajah. Dalam rangka itu Indonesia mempertahankan keanggotaannya dalam dua badan PBB yang penting bagi perjuangan bangsa Afrika, yaitu Komite Dekolonisasi dan Dewan Namibia PBB.

Kalau di bawah Orde Baru politik luar negeri kita mula-mula bersifat "low profile" dan "low key," setelah Indonesia berhasil melaksanakan beberapa Pelita dengan baik dan mencapai kemajuan-kemajuan serta stabilitas nasional, ia mulai menjalankan politik bebas aktifnya secara lebih dinamis, khususnya melalui forum-forum dan kerjasama internasional. Faktor lain perubahan itu adalah kenyataan bahwa Timor Timur yang telah bergabung dengan Indonesia pada tahun 1976 dipermasalahkan di PBB dengan tuduhan bahwa integrasi itu tidak sah. Mayoritas negara Afrika dan Timur Tengah menentang posisi Indonesia.

<sup>21</sup>Lihat Sumaryo Suryokusumo, *op. cit.*, hal. 54-55.

<sup>22</sup>*Ibid.*, hal. 55.



Dalam rangka itu Indonesia berusaha meningkatkan kehadiran dan kegiatannya di Afrika maupun Timur Tengah dengan mengirimkan utusan-utusan dan membuka perwakilan-perwakilan baru. Seperti kita lihat di atas, pada tahun 1977 Presiden Soeharto sendiri mengadakan kunjungan ke Mesir, Arab Saudi, Kuwait, Suriah, Bahrain, Qatar dan Uni Emirat Arab, dan berhasil mempererat hubungan Indonesia dengan negara-negara itu dan mendapatkan dukungan mereka dalam masalah Timor Timur. Pada tahun 1982 Menlu Indonesia mengadakan kunjungan ke beberapa negara Afrika -- Senegal, Gambia, Gabon, Pantai Gading dan Kenya -- untuk menjajaki kemungkinan membuka hubungan diplomasi dan meningkatkan kerjasama bilateral maupun multilateral dengan negara-negara benua itu.<sup>23</sup> Selain itu Indonesia menawarkan kerjasama teknik kepada sejumlah negara Afrika dalam rangka pelaksanaan Kerjasama Teknik Negara-negara Berkembang (TCDC) yang disponsori PBB.

Sebagai kelanjutan, Indonesia membuka sejumlah perwakilan baru di Timur Tengah maupun Afrika dan mengadakan kerjasama teknik dengan sejumlah negara Afrika seperti Tanzania, Somalia, Ethiopia, Malagasi dan lain-lain. Sebagai hasilnya, di Timur Tengah Indonesia kini mempunyai hubungan diplomasi dengan 17 negara, yaitu Arab Saudi, Kuwait, Irak, Iran, Oman, Uni Emirat Arab, Aljazair, Mesir, Sudan, Libanon, Suriah, Yordania, Qatar, Bahrain, Turki dan Tunisia. Di Afrika Indonesia juga mempunyai hubungan diplomasi dengan 17 negara, yaitu Aljazair, Guinea, Mali, Mesir, Sudan, Ethiopia, Kenya, Malagasi, Nigeria, Ghana, Liberia, Senegal, Gabon, Cape Verde, Tunisia, Somalia dan Tanzania. Sebagian perwakilan-perwakilan itu dirangkap oleh perwakilan lain. Duta besar kita di Mesir misalnya merangkap sebagai wakil Indonesia untuk Sudan dan Libanon.<sup>24</sup>

Di negara-negara itu -- seperti di negara-negara lain -- para diplomat Indonesia bukan hanya bertugas untuk melaksanakan diplomasi rutin, melainkan juga diplomasi perjuangan, yang pernah dibatasi oleh Presiden Soeharto sebagai berikut: "Diplomasi perjuangan adalah keuletan dan kelincihan dalam memperjuangkan, aspirasi-aspirasi, cita-cita dan kepentingan nasional. Diplomasi perjuangan mengharuskan para diplomat kita tidak hanya mengikatkan diri pada kebiasaan-kebiasaan resmi dan keprotokolan saja, melainkan harus dapat menemukan dan mengembangkan cara-cara lain yang efektif."<sup>25</sup> Karena pada tahap sekarang ini kepentingan nasional adalah pembangunan nasional, maka para diplomat Indonesia juga ditugaskan untuk

<sup>23</sup>*Ibid.*, hal. 62.

<sup>24</sup>Lihat *Indonesia 1985: An Official Handbook* (Jakarta: Departemen Penerangan RI, 1985), hal. 239-243.

<sup>25</sup>Pidato Presiden Soeharto pada pelantikan duta-duta besar baru di Jakarta tanggal 12 September 1978. Lihat *Antara*, 12 September 1978/B.



mencari perluasan pasar-pasar baru bagi barang produksi Indonesia dalam rangka meningkatkan penerimaan dari luar negeri. Akan tetapi mereka juga tidak boleh lupa bahwa Indonesia pada batas-batas kemampuannya serta dengan perhitungan matang tetap aktif mengusahakan tercapainya ketertiban dunia berdasarkan kemerdekaan, perdamaian abadi, adil dan makmur sesuai dengan Pembukaan UUD 1945.

Sebagai penutup, selama 40 tahun politik luar negeri Indonesia terhadap Timur Tengah dan Afrika mengalami pergeseran-pergeseran fokus dan mengenal pasang-surut. Di bawah pemerintahan Presiden Soekarno, Indonesia sangat aktif di dunia internasional dan segi politik kebijaksanaan luar negerinya sangat menonjol. Sebaliknya di bawah Orde Baru kegiatan luar negeri Indonesia agak berkurang dan segi ekonominya lebih menonjol sesuai dengan kebutuhan pembangunan nasional yang diutamakan sebagai kepentingan nasionalnya. Sebagai keseluruhan, politik luar negeri Indonesia di Timur Tengah dan Afrika mengalami kemajuan dalam arti bahwa Indonesia menjalin hubungan yang semakin luas dengan semakin banyak negara untuk kepentingan nasional masing-masing maupun untuk mewujudkan tata dunia baru yang lebih baik. Akan tetapi hubungan-hubungan itu masih dapat dan harus ditingkatkan dan diperluas baik di bidang politik maupun di bidang ekonomi dan sosial-budaya.



# BUKU-BUKU TERBITAN CSIS

Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti,  
lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum.

## SEKAR SEMERBAK:

### Kenangan untuk Ali MOERTOPO

ix + 341 hal., @ Rp 5.000,00

Buku ini merupakan peringatan satu tahun wafatnya Ali Moertopo. Isinya meliputi berbagai hal yang diperkirakan menjadi minat almarhum semasa hidupnya, yang ditulis oleh Toeti Adhitama, F.R. Dalrymple, Derek Davies, Sukamdani S. Gitosardjono, Michael Leifer, Alejandro Melchor Jr., Goenawan Mohamad, David Newsom, A.R. Ramly, Robert A. Scalapino, Sabam Siagian, A.R. Soehoed, Soemitro, Soerjadi, Juwono Sudarsono, G. Sugiharto, H.N. Sumual, Sayidiman Suryohadiprojo, Abdurachman Suryomihardjo, George K. Tanham, Abdul Gafur, Harry Tjan Silalahi.



## SEJARAH PEMIKIRAN TENTANG PANCASILA

A.M.W. PRANARKA, xi + 509 hal., @ Rp 7.500,00

Disertasi ini diterbitkan karena mempunyai relevansi di bidang epistemologi dan ideologi. Perkembangan pemikiran mengenai Pancasila dewasa ini akhirnya memerlukan adanya penataan epistemologis, sehingga perkembangan pemikiran mengenai Pancasila melalui berbagai jalur dan berbagai pendekatan itu akan terjadi dalam suasana "rukun-patut-laras" tanpa terjerumus ke dalam subjektivisme, dogmatisme atau eklektisisme. Buku ini juga memberikan dokumentasi yang lengkap mengenai pemikiran dan pengkajian tentang Pancasila dan akan sangat berguna bagi usaha-usaha pendalaman selanjutnya.



## Masih Tersedia:

1. PANDANGAN PRESIDEN SOEHARTO TENTANG PANCASILA, Cat. ke-7, 1984 xviii + 95 hal., edisi HVS @ Rp 1.200,00, edisi biasa @ Rp 500,00
2. PANCASILA ARTI DAN PELAKSANAANNYA, Kirdi DIPOYUDO, Cat. ke-2, x + 124 hal., @ Rp 1.750,00
3. STRATEGI PEMBANGUNAN NASIONAL, Ali MOERTOPO, Cat. ke-2, 1982 xxii + 296 hal., @ Rp 4.000,00
4. STRATEGI DAN HUBUNGAN INTERNASIONAL: INDONESIA DI KAWASAN ASIA-PASIFIK, Panyunting: Hadi SOESASTRO dan A.R. SUTOPO, 1981, xxiv + 640 hal., @ Rp 7.000,00
5. PERUSAHAAN MULTINASIONAL DALAM BISNIS INTERNASIONAL, J. PANGLAYKIM, 1983, xii + 348 hal., @ Rp 3.500,00
6. GOLKAR: FUNCTIONAL GROUP POLITICS IN INDONESIA, Julien M. BOILEAU, 1983, viii + 140 hal., @ Rp 2.250,00

7. AFRIKA DALAM PERGOLAKAN-2, Kirdi DIPOYUDO, 1983, xiv + 208 hal., @ Rp 2.750,00
8. ENERGI DAN PEMERATAAN, Hadi SOESASTRO et al., 1983, viii + 289 hal., @ Rp 3.500,00
9. PACIFIC ECONOMIC COOPERATION: THE NEXT PHASE, editor: Hadi SOESASTRO dan HAN Sung-joo, 1983, xiv + 302 hal., @ Rp 3.750,00
10. PEACE AND SECURITY IN THE ATLANTIC AND PACIFIC REGIONS, 1983, x + 293 hal., @ Rp 3.750,00
11. ISSUES FOR PACIFIC ECONOMIC COOPERATION, 1983, vi + 142 hal., @ Rp 4.250,00
12. REGIONAL DIMENSIONS OF INDONESIA-AUSTRALIA RELATIONS, 1983, viii + 124 hal., @ Rp 2.000,00
13. INTERNAL DEVELOPMENTS IN JAPAN AND INDONESIA, 1985, x + 90 hal., @ Rp 1.500,00

## TERBITAN BERKALA:

## ANALISA:

Terbit setiap bulan, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, @ Rp 750,00. Langganan setahun (12 nomor) Rp 9.000,00 sudah termasuk ongkos kirim, untuk mahasiswa Rp 6.750,00/tahun. Masih tersedia nomor-nomor lepas dari yang sudah terbit.

- 1/1984: MELAKSANAKAN PANCASILA
- 2/1984: KERJASAMA EKONOMI PASIFIK
- 3/1984: PERSPEKTIF PELITA IV
- 4/1984: MASALAH KAMPUCHEA DAN HUBUNGAN INDONESIA-VIETNAM
- 5/1984: PENDIDIKAN DAN BEBERAPA TANTANGANNYA
- 6/1984: JEPANG DALAM MASA TRANSISI
- 7/1984: DAMPAK HUBUNGAN TIMUR-BARAT DI BEBERAPA KAWASAN
- 8/1984: MEMBANGUN DEMOKRASI

- 9/1984: PEMBAURAN DAN TANTANGANNYA
- 10/1984: MEMBANGUN PEDESAAN
- 11/1984: NASIONALISME DAN PEMBENTUKAN BANGSA
- 12/1984: INDONESIA MEMPERLUAS CAKRAWALA

- 1/1985: MASALAH EKONOMI YANG RUMIT DAN PEMECAHANNYA
- 2/1985: PERKEMBANGAN DEMOKRASI DAN POLITIK INDONESIA
- 3/1985: MENGGALAKKAN KEGIATAN EKONOMI
- 4/1985: ASIA-AFRIKA DAN PERKEMBANGAN KAWASAN
- 5/1985: PENDIDIKAN DAN KEHIDUPAN MASYARAKAT
- 8/1985: MENGGALAKKAN EKSPOR DAN MUNCULNYA KELAS MENENGAH
- 7/1985: MASALAH PEMBANGUNAN DAN KEPENDUDUKAN

## SERI DOKUMENTASI:

Kumpulan clipping berbagai surat kabar dan bulletin, dengan berbagai subjek dan masalah baik dalam negeri maupun internasional. Nomor-nomor terbaru antara lain:

1. PRA-INTEGRASI TIMOR TIMUR 1975 (67/P/XI/1983), xv + 225 hal., Rp 9.000,00
2. INTEGRASI TIMOR TIMUR 1976 (I), (68/P/XI/1983), xi + 156 hal., Rp 6.500,00
3. INTEGRASI TIMOR TIMUR 1976 (II), (69/P/XI/1983), ix + 111 hal., Rp 5.000,00
4. MUNAS III GOLKAR 1983 (Bagian I), (70/P/III/1984), v + 105 hal., Rp 4.750,00
5. MUNAS III GOLKAR 1983 (Bagian II), (71/P/III/1984), xiv + 158 hal., Rp 8.500,00
8. DIPLOMASI TENTANG TIMOR TIMUR (72/P/III/1984), ix + 146 hal., Rp 8.750,00
7. PEMBANGUNAN TIMOR TIMUR 1977-1982 (73/P/III/1984), v + 115 hal., Rp 5.000,00
8. PAKET 1 JUNI 1983 (74/E/IV/1984), x + 199 hal., Rp 8.000,00
9. KOMINOK 1, JAKARTA 1984 (75/P/V/1984), xiii + 178 hal., Rp 7.500,00
10. HUBUNGAN RI-UNI SOVIET 5 TAHUN TERAKHIR (1980-1984), (76/HI/VIII/1984), xiv + 208 hal., Rp 8.500,00
11. GERAKAN WAJIB BELAJAR (77/PD/IX/1984), ix + 159 hal., Rp 6.500,00

12. ASAS TUNGGAL (78/P/II/1985), viii + 166 hal., Rp 7.000,00
13. MONOPOLI DAN OLIGOPOLI (79/E/III/1985), ii + 58 hal., Rp 3.000,00
14. UNIVERSITAS TERBUKA (80/PD/III/1985), vii + 168 hal., Rp 6.750,00
15. ORDE BARU (81/P/IV/1985), viii + 203 hal., Rp 8.250,00
16. KONFLIK KAMBOJA (IV), (82/HI/V/1985), ix + 186 hal., Rp 8.000,00
17. KONFLIK KAMBOJA (V), (83/HI/V/1985), xvii + 287 hal., Rp 11.000,00
18. PEMILU AMERIKA SERIKAT 1984 (84/HI/V/1985), xiii + 232 hal., Rp 9.000,00
19. INPRES NO. 4, 1985 (85/E/VI/1985), xv + 247 hal., Rp 10.000,00
20. PERINGATAN 30 TAHUN KAA (86/P/VII/1985), xiv + 290 hal., Rp 11.000,00
21. RI-RRC (87/E/VII/1985), xiii + 194 hal., Rp 8.250,00
22. PEMBAJAKAN UDARA (88/HI/VII/1985), xi + 149 hal., Rp 8.250,00
23. TIMOR TIMUR 1983 (89/P/VII/1985), xiii + 179 hal., Rp 7.500,00
24. PEMBAHASAN 5 RUU BIDANG POLITIK (Jilid ke-1), (90/P/VIII/1985), vii + 144 hal., Rp 5.250,00
25. PEMBAHASAN 5 RUU BIDANG POLITIK (Jilid ke-2), (91/P/VIII/1985), viii + 124 hal., Rp 5.250,00
26. PEMBAHASAN 5 RUU BIDANG POLITIK (Jilid ke-3), (92/P/VIII/1985), x + 124 hal., Rp 5.500,00





Untuk menunjang kegiatan studi mahasiswa, para peneliti maupun lembaga-lembaga universitas, instansi-instansi pemerintah dan umum, CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES (CSIS) menyediakan penerbitan berupa buku-buku dan terbitan berkala:

#### BUKU-BUKU

Berbagai buku baik dalam bahasa Indonesia maupun bahasa Inggris, hasil penulisan staf CSIS mengenai strategi, ekonomi, ideologi, politik, hubungan internasional, pembangunan, hankam, sosial budaya dan lain-lain.

#### ANALISA

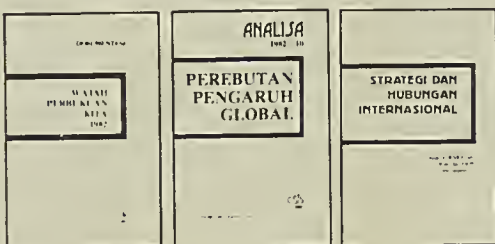
Majalah bulanan, menyajikan beberapa analisa peristiwa dan masalah internasional dan nasional, baik ideologi dan politik maupun ekonomi, sosial budaya dan pertahanan serta keamanan, yang ditulis oleh staf CSIS maupun dari luar CSIS. Harga per eks Rp 750,— langganan setahun (12 nomor) Rp 9.000,— sudah termasuk ongkos kirim, untuk Mahasiswa Rp 6.750,—

#### THE INDONESIAN QUARTERLY

Majalah triwulanan berbahasa Inggris, memuat karangan-karangan hasil pemikiran, penelitian, analisa dan penilaian yang bersangkutan-paut dengan masalah-masalah aktual Indonesia di forum nasional maupun internasional. Harga per eks Rp 1.000,—, langganan setahun (4 nomor) Rp 4.000,—, untuk Mahasiswa Rp 3.200,—

#### DOKUMENTASI

Kumpulan clipping berbagai surat kabar/bulletin secara sistematis mengenai masalah-masalah tertentu.



Penerbitan-penerbitan tersebut diatas dapat diperoleh di Toko-toko Buku, atau langsung pada:

BIRO PUBLIKASI — CSIS

CENTRE FOR STRATEGIC AND INTERNATIONAL STUDIES

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 s/d 356535

Untuk menunjang kegiatan pengkajian, CSIS juga menyediakan PERPUSTAKAAN dan CLIPPINGS yang terbuka untuk pencinta pengetahuan, analis dan peneliti dengan koleksi yang eksklusif, penyediaan data yang lengkap dan informasi yang cepat. Untuk keperluan tersebut hubungilah:

PERPUSTAKAAN dan BIRO INFORMASI DAN DATA — CSIS

Jalan Tanah Abang III/27, Jakarta 10160, Telepon 356532 - 35